



CDDH-EXP(2017)06
04/12/2017

**STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS
COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)**

Drafting Group on freedom of expression and links to other human rights
Groupe de rédaction sur la liberté d'expression et liens avec d'autres droits de l'homme
(CDDH-EXP)

Compilation of contributions received from the following member States: Austria, Belgium, Estonia, France, Georgia, Germany, Greece, Republic of Moldova, Serbia, Sweden, Switzerland and “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, as well as from the European Network of National Human Rights Institutions (ENNRI) / Compilation des contributions reçues des États membres suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Estonie, France, Géorgie, Grèce, République de Moldova, Serbie, Suède, Suisse et «l'ex-République yougoslave de Macédoine», ainsi que du Réseau européen de Institutions nationales des droits de l'homme.

The following member States have indicated that they intend shortly to submit good practices: Denmark, Latvia, Netherlands and Turkey / Les Etats membres suivants ont indiqué qu'ils ont l'intention de soumettre sous peu des bonnes pratiques: le Danemark, la Lettonie, les Pays-Bas et la Turquie.

**Draft Guide to good practices on the way of reconciling freedom of expression with other rights and freedoms, in particular in culturally diverse societies /
Projet de Guide de bonnes pratiques sur la manière de concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, notamment dans les sociétés culturellement diverses**

Preliminary structure consisting of text elements and indicating the sections for which good practices are kindly requested (see boxes below) / Structure préliminaire composée d'éléments du texte et indiquant les parties pour lesquelles de bonnes pratiques sont demandées (voir les encadrés ci-dessous)

prepared by the Drafting Group on freedom of expression
and links to other human rights (CDDH-EXP) / préparé par le Groupe de rédaction sur la liberté d'expression et liens avec d'autres droits de l'homme (CDDH-EXP)

Table of contents

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| I. | Introduction | 3 |
| [...] | | 3 |
| II. | Background to the Guide | 3 |
| [...] | | 3 |
| III. | Scope and content of the right to freedom of expression..... | 3 |
| A. | Protection of freedom of expression | 3 |
| B. | Specific actors and their relation to freedom of expression | 16 |
| i. | Specific focus area: Freedom of expression and political discourse..... | 27 |
| ii. | Specific focus area: Fake news (disinformation) | 32 |
| IV. | Hate speech | 34 |
| V. | Reconciling freedom of expression and other human rights | 55 |
| A. | Freedom of expression and right to private life | 55 |
| B. | Freedom of expression and freedom of thought, conscience and religion | 60 |
| i. | Specific focus area: Blasphemy..... | 64 |
| C. | Freedom of expression and freedom of peaceful assembly and association | 66 |
| D. | Freedom of expression and prohibition of discrimination | 75 |
| Appendix I / Annexe I - submitted by France / transmise par la France | | 83 |
| Appendix II / Annexe II - submitted by Germany / transmise par l'Allemagne..... | | 94 |
| Appendix III / Annexe III - submitted by Serbia / transmise par la Serbie | | 99 |
| Appendix IV / Annexe IV - submitted by Sweden / transmise par la Suède | | 171 |

I. INTRODUCTION

[...]

II. BACKGROUND TO THE GUIDE

[...]

III. Scope and content of the right to freedom of expression

A. PROTECTION OF FREEDOM OF EXPRESSION

11. This section will cover:

- the scope of the protected rights;
- the fact that freedom of expression both off- and online enjoy the same protection, however there are differences in how it is regulated off- and online;
- the permissible limitations (which include the duties and responsibilities of those exercising the right);
- the negative and positive obligations recalling the narrow interpretation of the conditions for State interference;
- the positive obligation in relation to securing to all the right to freedom of expression;
- the margin of appreciation taking into account historical and cultural differences among member States.

12. Please provide good practices in relation to the above-mentioned topics (or other relevant aspects) within the protection of freedom of expression.



Austria / Autriche:

In Austria, the Convention has the rank of constitutional law. Thus, also the rights under Article 10 of the Convention are protected as constitutionally guaranteed rights. The right to freedom of expression can be invoked before all courts and authorities and in particular before the Constitutional Court. The latter reviews laws as to their compatibility with (Article 10 of) the Convention and repeals laws in case of a violation.



Estonia / Estonie:

Estonia provides examples under specific chapters below.



France:

La liberté d'expression jouit en France des mêmes garanties en ligne et hors ligne, les règles de droit ayant vocation à s'appliquer à toutes les situations. Ce sont les mécanismes permettant de les faire respecter qui ont dû être adaptés à la spécificité d'internet (voir ci-dessous, §17).

Conformément à l'article 11 de Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, à l'article 10 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la liberté d'expression est le principe, et ses restrictions constituent l'exception.

Celles-ci sont liées à la nécessité de protéger les droits d'autrui, par les mécanismes civils ou pénaux venant réparer les atteintes à la réputation ou sanctionner le discours de haine (diffamation et injure, provocation à la haine, la violence ou à la discrimination, voir §32 et suivant ci-dessous), ainsi que l'ordre public, afin de prévenir la commission d'infractions (il en va ainsi des discours appelant à commettre des infractions, notamment en lien avec le terrorisme, ainsi que de la publication de contenu illicite soit au regard du droit d'auteur, soit en matière de pédopornographie, voir §17 ci-dessous).

De plus, pour des raisons tenant à son histoire et à son modèle juridique, la France a adopté des dispositions juridiques venant poser le principe de la stricte neutralité des agents de l'Etat ou chargés d'une mission de service public, ce qui implique de restreindre leur liberté d'exprimer leur appartenance à une religion dans leur exercice professionnel (voir §47 ci-dessous).

Conscientes des obligations négatives et positives qui leur incombent, les autorités françaises mettent en place des outils pour mieux appréhender certains phénomènes touchant à la question de l'articulation entre la liberté d'expression et les autres droits, le discours de haine par exemple, et organisent des formations afin de sensibiliser les professionnels de la police, de la gendarmerie et de la justice à la liberté d'expression, au discours de haine (voir §32 et 33 ci-dessous).

Surtout, s'agissant plus précisément de la lutte contre les discours de haine, la France a mis en place la **Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti LGBT (DILCRAH)**. Cette délégation joue un rôle fondamental pour la lutte contre les discriminations et les discours de haine par la mise en place de formations, de partenariats avec des associations, et d'élaboration de campagnes de sensibilisation.

De plus, s'agissant plus spécifiquement de s'assurer du respect des normes de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière, des formations spécifiques des magistrats sont organisées sur la thématique de la liberté d'expression, ceux-ci étant en première ligne pour garantir la protection effective de cette liberté.

Dans le cadre de la formation initiale, les auditeurs de justice (magistrats en formation) bénéficient, au cours de leur scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature, d'une conférence sur la liberté d'expression présentée par un juge français à la Cour européenne des droits de l'homme (3h) étant précisé qu'ils ont travaillé en amont le sujet. Sont traités les enjeux juridiques et politiques de différents arrêts rendus par la Cour.

Les auditeurs de justice participent en outre :

-à des ateliers (3 h) animés par des magistrats détachés à la Cour européenne des droits de l'homme ou des membres du greffe de la Cour, au cours desquels des cas pratiques sont analysés,

-à une session d'information sur le site de recherche de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (HUDOC)

- s'ils le souhaitent, à des formations sur le droit de la Convention via la plateforme numérique HELP mise en place par le Conseil de l'Europe.

Les magistrats ont une obligation de formation continue de 5 jours par an. Dans ce cadre, nombre de sessions de 3 à 5 jours sont proposées sur des thèmes ayant trait à la liberté d'expression (ces formations sont ouvertes à des extérieurs, administrateurs civils, greffiers, magistrats étrangers...) :

- « Convention européenne des droits de l'Homme, mode d'emploi »
- « Droits fondamentaux et hiérarchie des normes »
- « Le droit de la presse » qui présente un focus sur internet
- « Ethique du magistrat, éthique du journaliste ».

Des stages collectifs à la Cour européenne des droits de l'homme et au Conseil de l'Europe sont également proposés.



Georgia / Géorgie:

CONSTITUTION OF GEORGIA

Considering the fundamental value of freedom of expression, which plays a significant role in establishing democracy and builds a base for other human rights, Georgia provides sufficient legislative grounds for its protection, among which the core regulation represents the supreme law of the State – the Constitution of Georgia, which ensures protection of freedom of speech, thought, conscience, religion, and belief, right to receive and disseminate information, right to public assembly and manifestation, etc.

Initially, Article 19 of the Constitution ensures that everyone has the right to **freedom of speech, thought, conscience, religion, and belief** and that no one shall be persecuted because of his/her speech, thought, religion or belief, or be compelled to express his/her opinion about them. The only exception from the rules prescribed by this Article is when the expression infringes others' rights.¹

Furthermore, the Constitution of Georgia with its Article 24 prescribes that **everyone shall be free to receive and disseminate information, to express and disseminate his/her opinion orally, in writing, or otherwise**. It should be outlined that this Article guarantees **inadmissibility of the censorship**, as the **mass media shall be free** and neither the State nor particular individuals have the right to monopolize mass media or the means of dissemination of information.²

Herewith, Article 25 grants everyone, except those within the composition of military forces and the Ministry for Internal Affairs, **the right to public assembly** without arms, either indoors or outdoors, and **without prior permission**. A prior notification may be determined only in case when a public assembly or a manifestation is to be held on a public thoroughfare and the only occasion in which it may be terminated by a state authority represents when it assumes an unlawful character.³

For the aim to ensure sufficient guarantees and higher standards for the protection of fundamental human rights, including, freedom of expression, by all means, recently drafted **new version of the Constitution**, which will enter into force gradually from 2018, offers a further compatibility of the Constitution with internationally recognized human rights standards. In particular, Article 17 of the revised Constitution⁴ formulates in a more structured way even more solid guarantees in the view of the freedom of expression. It unites freedom of thought, information, mass media and internet. Specifically, Article 17(4) highlights that everyone has **freedom of internet access** and to use it freely, which further enhances the notion of freedom

¹ Constitution of Georgia, Article 19, available at: English consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346>

² Ibid, Article 24.

³ Ibid, Article 25.

⁴ Ibid, Article 17, new edition is highlighted.

of expression. Taking into consideration that the resolution of the UN Human Rights Council has recognized internet access as a fundamental right, the integration of the provision relating to freedom of the internet to the Constitution was proposed and positively assessed⁵ by the Public Defender of Georgia.

As to paragraph 6 of the mentioned Article, it offers important clarifications in regard to the **Public Broadcaster**, as it ensures its independence from state authorities and freedom from political and substantial commercial influence. Moreover, specific guarantees related to the functioning of the relevant **regulatory body** is prescribed by paragraph 7 of Article 17, as it reads out that institutional and financial independence of the national regulatory body established to ensure the protection of media pluralism, the realization of freedom of expression in mass media, avoiding monopolization of mass media or its spreading means and to protect consumers and entrepreneurs in broadcasting and electronic communication shall be guaranteed by law. **As it reveals, new constitutional formulations set up advanced guarantees which further strengthen the freedoms protected by this Article.**

Furthermore, the practice of the Constitutional Court of Georgia reveals that it deals with the cases concerning freedom of expression quite frequently. The Court relates **freedom of expression to the principle of democracy, as in conditions of informational vacuum and restriction of opinion, the existence of a democratic society and viability of democratic constitutional-legal order is inconceivable**.⁶ The Court considers that freedom of speech has been an integral and basic functional element of a democratic society for a long time.⁷ According to the Court, the aim of Articles 19 and 24 of the Constitution (mentioned above) is to ensure the free process of exchanging opinions and information in a democratic society.⁸

In its own case-law, the Court **distinguishes facts and thoughts from each other**. According to the court, facts are real subjects, events or circumstances that may be false or right; consequently, they should always be based on evidence. Accordingly, dissemination of facts is subject to the obligation to prove their correctness and authenticity. Most thoughts are expressed in connection with some particular facts and are based on them. The Court inserts that, it is often very hard to strictly separate facts and thoughts, thus, in this connection, it reiterates that particular importance is given to the common court, which has to determine and assess not only authenticity but also the nature of the spread information and decide whether these statements violate the Constitutional rights.⁹

NATIONAL POLICY FOR THE PROTECTION OF FREEDOM OF EXPRESSION

The Government of Georgia have implemented numerous measures in order to ensure and promote the full realization of the complementary rights of freedom of expression and freedom of assembly.

In particular, on 30 April 2014, the Parliament of Georgia adopted **Georgia's first National Human Rights Strategy** setting priorities for Georgia in 2014-2020 through an inclusive participation of all State agencies, international and non-governmental organizations.

The main goal of the Human Rights Strategy is to consolidate institutional democracy, i.e. the system of functional institutions and thus to ensure that human rights obligations are implemented in everyday life through a multi-sector, unified, and consistent government policies. According to the Strategy, the human rights based approach will be gradually integrated into the government policies and programming. It envisages legislative and institutional changes, as well as changes in practice for the State to meet their obligations to respect, protect, fulfill and promote human rights.

The Strategy foresees as one of the objectives to ensure a high level of protection of the internationally recognized and constitutionally guaranteed rights of freedom of expression and freedom of peaceful assembly. The Strategy aims to meet its objectives, by preventing and eliminating all factors contributing to any limitations of the freedom of

⁵ Available at: <http://ombudsman.ge/en/news/public-defender-of-georgia-echoes-revised-text-of-Constitution-drafted-by-state-constitutions-commission.page>.

⁶ Judgment of the Constitutional Court of Georgia, 26 October 2007, №2/2-389, para. II. 4, available at: <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/sagartvelos-moqalage-maia-natadze-da-sxvebi-sagartvelos-parlamentisa-da-sagartvelos-presidentis-winaagmdeg-430.page>; See also - "Human Rights and Practice of the Constitutional Court of Georgia", publication prepared by the experts of the Constitutional Court of Georgia, Public Defender of Georgia and the Georgian Young Lawyers' Association, 2013, p. 163, available at: <http://constcourt.ge/ge/publications/books/adamianis-uflebebi-da-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartlos-samartalwarmoebis-praktika.page>

⁷ Judgment of the Constitutional Court of Georgia, 5 November 2002, №2/2/180-183, para. 6, available at: <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/saqartvelos-axalgazrda-iurista-asociacia-da-zaal-tyeshelashvili-nino-tyeshelashvili-maia-shariqadze-nino-basishevili-vera-basishevili-da-lela-qurashvili-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg-505.page>; See also - "Human Rights and Practice of the Constitutional Court of Georgia", publication prepared by the experts of the Constitutional Court of Georgia, Public Defender of Georgia and the Georgian Young Lawyers' Association, 2013, p. 163, available at: <http://constcourt.ge/ge/publications/books/adamianis-uflebebi-da-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartlos-samartalwarmoebis-praktika.page>

⁸ Judgment of the Constitutional Court of Georgia, 26 October 2007, №2/2-389, para. II. 16, available at: <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/sagartvelos-moqalage-maia-natadze-da-sxvebi-sagartvelos-parlamentisa-da-sagartvelos-presidentis-winaagmdeg-430.page>; See also - "Human Rights and Practice of the Constitutional Court of Georgia", publication prepared by the experts of the Constitutional Court of Georgia, Public Defender of Georgia and the Georgian Young Lawyers' Association, 2013, p. 173, available at: <http://constcourt.ge/ge/publications/books/adamianis-uflebebi-da-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartlos-samartalwarmoebis-praktika.page>

⁹ Judgment of the Constitutional Court of Georgia, 11 March 2004, №2/1/241, para. II, available at: <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/moqalaqe-akaki-gogichaishvili-saqartvelos-parlamentis-winaagmdeg-117.page>; See also - "Human Rights and Practice of the Constitutional Court of Georgia", publication prepared by the experts of the Constitutional Court of Georgia, Public Defender of Georgia and the Georgian Young Lawyers' Association, 2013, pp. 163-164, available at: <http://constcourt.ge/ge/publications/books/adamianis-uflebebi-da-saqartvelos-sakonstitucio-sasamartlos-samartalwarmoebis-praktika.page>

expression, ensuring access to the public information, ensuring appropriate legal responses and prevention of any violations of the freedoms of peaceful assembly and association, and carrying out regular trainings for the aim of the enhancement of professional qualifications of the law enforcement agents in that regard.¹⁰ In order to meet the objectives elaborated in the Strategy, on 9 July 2014 the Government of Georgia approved **Human Rights Action Plan (2014-2015)**.¹¹ It should be emphasized that in order to monitor the implementation process of the National Human Rights Action Plans, according to Article 4 (d) of the resolution No. 445 of 9 July 2014 of the Government of Georgia, the action plan coordination interagency council is responsible for drawing up progress report on the implementation of the Human Rights Action Plan not later than March 15 of each year, which shall be submitted to the Government of Georgia and afterwards to the Parliament of Georgia not later than March 31.¹²

In the light of the aforesaid, on 13 June 2016 the Government approved the **report on the implementation of the Action Plan of the Government of Georgia on the Protection of Human Right (2014-2015)** which mirrors the implementation of 2014-2015 Action Plan in practice. According to the report, during 2014-2015 the Government has taken steps, among others, for the enhancement of professional qualifications of the law enforcement personnel regarding prevention of violations of the freedom of assembly and manifestations, for identification and elimination of current legislative ambiguities in relation to freedom of expression and for ensuring access to information.¹³

Moreover, on 21 July 2016 the Government of Georgia approved new Human Rights Action Plan (2016-2017)¹⁴ and on 4 April 2017 its accompanying mid-term progress report.¹⁵ According to the mentioned documents, numerous measures have already been taken with the aim to ensure the right to freedom of expression and access to information and to create safeguards for high quality implementation of freedom of assembly and manifestation.

Law on Freedom of Speech and Expression

The Constitutional right to freedom of speech and expression is further guaranteed in the **Law of Georgia on Freedom of Speech and Expression**.¹⁶ According to the law, freedom of expression, among others, includes: absolute freedom of thought; freedom of political opinion and debates; right to research, obtain, create, keep, develop or disseminate information or ideas of any kind; prohibition of censorship, independence of media and pluralism, right of a journalist to defend confidentiality of the sources of information and to make editorial decisions based on his/her conscience; academic freedom to learn, teach and research; freedom of art, creativity and invention; right to speak any language and to use any script; right to perform charity work; freedom of exposure, and protection of the whistle-blowers; freedom from compulsion to express his/her own opinion on faith, religion, conscience, ideology, ethnic, cultural or social belonging, origin, family, property and rank status, as well as on all other circumstances, which may become the basis for violation of the persons' rights and freedoms.¹⁷

Article 8 of the same law sets forth grounds for restriction of the freedom of speech and expression. Any restriction of the rights recognised and protected by this Law may be established only if it is prescribed by a clear and comprehensive, narrowly tailored law and the benefit protected by the restriction exceeds the damage caused by the restriction. According to the mentioned Article, a law restricting the rights recognised and protected by this Law shall be: directly intended to attain legitimate aims; critically needed for the existence of a democratic society; non-discriminatory; proportionally restrictive.¹⁸

It is noteworthy that the **Law on Freedom of Speech and Expression is widely applied in practice** and the **issues of freedom of speech and expression, freedom of press, the terms such as “defamation”, distinction between “fact” and “thought”, etc. are thoroughly interpreted** by the common courts of Georgia in the light of international standards.¹⁹

¹⁰ National strategy for the protection of human rights in Georgia 2014-2020, pp. 16-17, available at:

http://gov.ge/files/429_51454_924779_STRATEGYENG.pdf

¹¹ Human Rights Action Plan (2014-2015), available at: [http://gov.ge/files/429_51455_790262_APENG\(1\).pdf](http://gov.ge/files/429_51455_790262_APENG(1).pdf)

¹² The resolution No. 445 of 9 July 2014 of the Government of Georgia, Available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2391005>

¹³ Progress report on the implementation of the Human Rights Action Plan (2014-2015) of the Government of Georgia, pp. 98-105, available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3315211>

¹⁴ Human Rights Action Plan (2016-2017), available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3350412>

¹⁵ The Decree No. 683 of 4 April 2017, available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3639175>

¹⁶ Law of Georgia On Freedom of Speech and Expression, English version (27/10/2015 - 21/12/2016) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208?impose=translateEn&publication=5>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208>

¹⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Consideration of reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, Sixth to eighth periodic reports of States parties due in 2014 Georgia, 31 October 2014, p. 27, available at:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=29; See also - Law of

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208?impose=translateEn&publication=5>; Georgian consolidated version (final) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208>

¹⁸ Law of Georgia On Freedom of Speech and Expression, Article 8, English version (27/10/2015 - 21/12/2016) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208?impose=translateEn&publication=5>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208>

¹⁹ Judgment of the Supreme Court of Georgia, 20 February 2012, №35-1278-1298-2011, available at:

<http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/ganmarteba7.pdf>; Judgment of the Tbilisi Court of Appeals, 1 August 2012, №28/1476-

12, available at: <http://library.court.ge/judgements/74442014-12-17.pdf>; Decision of the Tbilisi Court of Appeals, 25 June 2013,

№28/696-13, available at: <http://library.court.ge/judgements/19522014-08-15.pdf>; Decision of the Supreme Court of Georgia, 20 May

2016, №35-625-593-2014, available at: <http://library.court.ge/judgements/88112017-04-20.pdf>; Judgment of the Tbilisi Court of Appeals,

9 September 2016, №28/1713-15, available at: <http://library.court.ge/judgements/52142016-10-10.pdf>

Criminal Code of Georgia

Georgian legislation envisages protection of sphere of freedom of expression by virtue of criminal regulation as well. In particular, in order to further establish legislative guarantees for the aim to protect this field, Criminal Code of Georgia envisages **punishment for illegal interference with the exercise of the freedom of speech or with the right to obtain or disseminate information**, which has resulted in considerable damage, or performed by abusing one's official position;²⁰ as well as an **unlawful interference with the journalist's professional activities**, i.e. coercing a journalist into disseminating or not disseminating information is also **punishable**.²¹

In this regard, persecution of persons because of their speech, opinion, conscience, confession, faith or creed, or political, social, professional, religious or scientific activities is also defined as an offence by Criminal Code of Georgia.²² Moreover, the same offence committed by using violence or threat of violence; by abusing the official position; and which has resulted in considerable damage shall be punished as well.

Furthermore, considering that freedom of expression is linked to the wide range of human rights among which are counted the right to a private life; right to vote; freedom of thought, conscience and religion; freedom of peaceful assembly and association, etc., the Criminal Code of Georgia classifies as criminal offences disclosure of information on private life or of personal data,²³ disclosure of secrets of personal life,²⁴ encroachment upon the right to assembly or demonstration,²⁵ unlawful interference with the performance of divine service²⁶ and envisages relevant punishments for committing such acts.

All the aforementioned clarifies that the Government has created relevant criminal legislative guarantees in the broad view of protecting freedom of expression.

Furthermore, Criminal Code of Georgia provides another provision with regard to the principle of sentencing in terms of the aggravating circumstances. In particular, **for the aim to tackle the problem of intolerance and discrimination (i.e. hate crimes) on 4 May 2017 an amendment to Article 53¹ of the Criminal Code of Georgia was introduced**. According to the mentioned Article, committing offences on the grounds of race, color, language, sex, sexual orientation, gender, gender identity, age, religion, political or other opinion, disability, citizenship, national, ethnic or social affiliation, origin, property or title status, residence or other grounds of discrimination were recognized as bias motives and an aggravating circumstance in the commission of all criminal offences envisaged by the Criminal Code.²⁷

The fight against all forms of discrimination is one of the main priorities of the Prosecutor's Office of Georgia. Thus, strengthening the capacities of the Prosecutor's Office is intensively being implemented. The purpose of the mentioned process is to ensure effective fight against hate crimes and to protect human rights in professional activities.

One of the illustrations of the aforementioned is, among others, the most recent training delivered for the prosecutors with regards to identification, investigation and prevention of hate crimes. In particular, on 10 October 2017 Georgian prosecutors were trained in order to enhance knowledge regarding identification, investigation and prevention of the said offences. The program included information about the essential mechanisms for prevention of these offences. Such issues as international standards on hate crimes and domestic legislation, homophobia, transphobia, stereotyping, discrimination, working with the victims and witnesses of hate crimes, identifiers of hate motives, evidence confirming motive, etc. were actively discussed within the scope of the two-day training course. The training program included discussions and analyses of actual practical challenges.²⁸



Germany / Allemagne:

Article 5 (1) of the German Constitution (Basic Law) guarantees to every person the right to express and disseminate his or her opinion freely. Scope and limits of this protection are defined in the detailed and well-established case law of the German Federal Constitutional Court (BVerfG).

According to this case law, opinions enjoy the protection of Article 5 of the Basic Law no matter whether the statement is well-founded or groundless, emotional or rational, is evaluated as valuable or valueless, dangerous or harmless.

The Basic Law trusts in the power of the free debate, civil commitment and education as the most effective weapon against the dissemination of totalitarian, inhumane ideologies. Accordingly, even the dissemination of National Socialist ideas as a radical questioning of the valid system does not from the outset fall outside the area protected by Article 5 (1) of the Basic Law.

In principle, freedom of opinion can only be limited on the basis of the provisions of the general laws pursuant to Article 5 (2) alternative 1 of the Basic Law. A law that restricts opinions is deemed impermissible "special legislation" if it is not drafted in a sufficiently open manner and if it is from the outset only directed against certain convictions, attitudes or ideologies. This also

²⁰ Criminal Code of Georgia, Article 153, English version (04/05/2017 - 01/06/2017) available at:

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=176>; Georgian consolidated version (final) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426>;

²¹ *Ibid*, Article 154.

²² *Ibid*, Article 156.

²³ *Ibid*, Article 157.

²⁴ *Ibid*, Article 157¹.

²⁵ *Ibid*, Article 161.

²⁶ *Ibid*, Article 155.

²⁷ *Ibid*, Article 53¹.

²⁸ Available at: http://pog.gov.ge/eng/news?info_id=1372

applies to provisions for the protection of young persons and for the protection of personal honor pursuant to Article 5 (2) alternatives 2 and 3 of the Basic Law.

Nevertheless, with a view to the injustice and the terror caused by the National Socialist regime, the Federal Constitutional Court does allow an exception from this ban on "special legislation". It deems provisions to be compatible with Article 5 (1) and (2) of the Basic Law that set limits to the propagandistic approval of the historical National Socialist rule (e.g. Section 130 (4) of the German Criminal Code which criminalizes the approval, glorification and justification of the National Socialist rule of arbitrary force).

(See with further references: BVerfG, Order of the First Senate of 04 November 2009 - 1 BvR 2150/08 - paras. 1-87), http://www.bverfg.de/e/rs20091104_1bvr215008en.html, unofficial translation)



Republic of Moldova / République de Moldova:

Freedom of expression in the Republic of Moldova is secured by the Law on freedom of expression that was adopted in 2010. The Law contains detailed provisions aimed at protecting the right to freedom of expression. It establishes a balance between securing the right to freedom of expression and defending the honour, dignity, professional reputation, private and family life of the individual. According to the Law, everyone has the right to freedom of expression that shall comprise freedom to seek, receive and share facts and ideas. Freedom of expression protects both the content and the form in which the information is expressed, including that information which offends, shocks or disturbs.

The permissible limitations provided by law are admitted only in the purpose of protecting a legitimate interest, such as defending the national security, territorial integrity or public safety, prevention of disorder or crime, protection of health or morals, protection of the reputation or the rights of others, prevention of the disclosure of information received in confidence or maintaining the authority and impartiality of the judiciary. In any case, the limitations shall be proportional to the situation which determined it in the first place and shall respect the fair balance between the protected interest and the freedom of expression as well as the right of the public to be informed.

The Law also stipulates that the guarantees provided for freedom of expression do not extend to speeches that incite to hate or violence.



Serbia / Serbie:

According to the Article 46 of the Constitution of the Republic of Serbia ("Official Gazette of RS", no. 98/06) the freedom of thought and expression shall be guaranteed, as well as the freedom to seek, receive and impart information and ideas through speech, writing, art or in some other manner.

The same Article of the Constitution stipulates that freedom of expression may be restricted by the law if necessary to protect rights and reputation of others, to uphold the authority and objectivity of the court and to protect public health, morals of a democratic society and national security of the Republic of Serbia.

According to the Article 20 of the Constitution human and minority rights guaranteed by the Constitution may be restricted by the law if the Constitution permits such restriction and for the purpose allowed by the Constitution, to the extent necessary to meet the constitutional purpose of restriction in a democratic society and without encroaching upon the substance of the relevant guaranteed right. The same Article stipulates that attained level of human and minority rights may not be lowered. When restricting human and minority rights, all state bodies, particularly the courts, shall be obliged to consider the substance of the restricted right, pertinence of restriction, nature and extent of restriction, relation of restriction and its purpose and possibility to achieve the purpose of the restriction with less restrictive means.

- Freedom of expression and maintaining the authority and impartiality of the judiciary (e.g. restrictions that do not comply with Article 10.2; defamation of a judge by the press; publishing information regarding on-going criminal cases; remarks made by lawyers in and out of the courtroom)

13. Please provide good practices in relation to that topic (you may include legislative and non-legislative measures, relevant jurisprudence, and so forth).



Austria / Autriche:

The Federal Act on the Press and other Publication Media (*Media Act – MedienG*), Federal Law Gazette No. 314/1981 as amended by Federal Law Gazette I No. 101/2014, provides for the protection of the presumption of innocence. According to Sec. 7b of the Media Act, a person suspected of having committed an offence punishable by the courts but not yet finally convicted is entitled to claim indemnity from the media owner in case he or she is presented as having already been found guilty.

Exceptions apply, such as true reports on a public hearing in general representative bodies true reports on a penal sentence in first instance, public confessions by the suspect or true quotations of statements of a third party in case the public had a predominant interest in obtaining knowledge of that statement. The liability of the media owner is limited if the report in

question was a live broadcast or if it concerns the availability for download on a website.

The Media Act also prohibits TV and radio recordings and broadcasts as well as movie shots and taking pictures during hearings in court (Sec. 22). Furthermore, illicit influence on criminal proceedings is forbidden. According to Sec. 23 of the Media Act, comments in the media on the presumed result of criminal proceedings which may influence the result of the criminal proceedings are punishable.



Estonia / Estonie:

In Estonia, § 305 ("Insulting of court") of the Penal Code foresees that insulting of a court, judge or lay judge in connection with their participation in administration of justice is punishable by a fine of up to 300 fine units or by detention. The same act, if committed by a legal person, is punishable by a fine of up to 3200 euros. According to § 305¹ ("Defamation of court") defamation of a court, judge or lay judge in connection with their participation in administration of justice is punishable by a pecuniary punishment or up to two years of imprisonment. The same act, if committed by a legal person, is punishable by a pecuniary punishment.

§ 267 of the Code of Criminal Procedure foresees measures applicable to persons who violate order in court session. According to that paragraph:

(1) If an accused violates order in a court session and fails to comply with the orders of a judge or a court security guard, the following measures may be applied on the basis of a court ruling:

- 1) removal of the accused from the courtroom temporarily or for the duration of the whole session;
- 2) imposition of detention for up to ten days or a fine on the accused.

Section 4 of the same paragraph foresees that if a prosecutor, representative or counsel violates order in a court session, fails to comply with the orders of a judge or court security guard, acts in contempt of the court, a fine may be imposed on him or her based on a court ruling.

Article 9 of the code of ethics of the Estonian Bar Association stipulates that in their communication with a court a lawyer should behave in an honest and dignified manner and in accordance with good manners and requirements of professional ethics.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on the statute of the judge provides that the judge can offer mass-media information on the cases examined by him only through the person who is responsible for communication with mass-media.

The new Code of ethics and professional behaviour of the judge adopted in 2015 provides that the judge shall not express his political views when exercising his legal attributions and that the judge cannot join forbidden religious associations or extremist groups. The Code also provides that the judge shall not show any preconceived attitude by expressing words, gestures or any other actions that shall be interpreted as partiality. The Code secures the judge's right to freedom of expression; however, the judge shall not disclose, comment or use in personal purposes confidential or secret information which he got acquainted with when performing his attributions. Discussions among judges shall be limited to legal and theoretical issues and shall be initiated by the judge who examines a particular case in which such information is needed. The judge shall not allow private communications or interviews that would influence his professional actions in any case that is being examined by a court. The judge shall not publicly comment the cases that are examined by a court until the adopted judgment becomes final.

The judge can express his opinion through public declarations, in order to deny any false or defamatory information related to him, including that shall be convincingly argued.

The Plenary Decision also provides that there is a reduced tolerance toward criticising judges, because of the special role that justice has in a society and the trust it has to benefit of in the public, in order to be able to successfully fulfil its duties in a society.

Information that has been published by mass-media. However, when doing so he shall take into account such criteria as reasonability and proportionality.

When communicating with mass-media, the judge shall take into account such factors as the presumption of innocence, the person's life and dignity, the freedom of mass-media, the right to a fair trial, the right to defence, the efficiency and confidentiality of the judicial proceedings.

In what concerns publishing information regarding on-going criminal cases, in 2016 the Code of Criminal Procedure was amended in the part related to the confidentiality of criminal investigations, so that now it also protects data of personal character under the special Law that has been adopted in 2011.

Besides being provided by law and following a legitimate purpose, the Supreme Court of Justice in its Plenary Decision on freedom of expression explained that all the restrictions provided by law shall be interpreted in a restrictive way and their necessity shall be convincingly argued.

The Plenary Decision also provides that there is a reduced tolerance toward criticizing judges, because of the special role that justice has in a society and the trust it has to benefit of in the public, in order to be able to successfully fulfill its duties in a

society.



Serbia / Serbie:

According to the Article 74 of the Law on Public Information and Media ("Official Gazette of RS", nos. 83/14, 58/15 and 12/16 – authentic opinion), the information from ongoing criminal procedure may be published only if presented on the main hearing or if received or may have been obtained from the public authority on the basis of the law governing the access to the information of public importance. Also, the Article 107 of the Law stipulates that if a medium publishes the information that criminal proceedings have been initiated against a certain person, that person shall upon completion of the proceedings have the right to request of the editor-in-chief to publish free of charge the information on the legal suspension of the proceedings, dismissal of the charges or acquittal. The same Article prescribes that if the editor-in-chief fails to publish the information on the legal suspension of the proceedings, dismissal of the charges or acquittal, and there is no reason for non-publication set forth in this Law, and if he/she publishes the information in an unprescribed manner, the holder of the right may file a claim against the editor-in-chief for publication of information.

The Journalists Code of Ethics from 2006 (supplemented in 2013) stipulates in paragraph 3 heading IV that journalists are obliged to protect presumption of innocence. The same paragraph further stipulates that protection of privacy and identity consists not only of protection of names (referring to accused by initials), but protection of other data that could uncover identity of accused person (photography, address, marital status, social status, neighbours' names or friends' and relatives' names). Also, journalist shall protect identity of both victim and accused person while interviewing witnesses and victims. In addition, anyone who feels that a journalist violated any provision of this Code (including provisions on protection of presumption of innocence) may address the Court of Honour²⁹ and the Press Council³⁰.

- Domestic case - law

The Government encloses the judgment of the Supreme Court of Cassation³¹ which established that the presumption of innocence was not violated by the defendant (the famous politician in Serbia) by a statement in which he indicated that the subject domestic criminal judgement (in proceedings in which he was a victim) was deficient and that the plaintiff (which requested non-pecuniary damages for alleged violation of his honor and reputation) was a „member of criminal association, namely a terrorist team“. Domestic courts established that such defendant's statement did not concern presumption of innocence, but was rather his personal opinion as a victim in the subject criminal proceedings. Consequently, the plaintiffs claims was denied.



Switzerland / Suisse:

L'article 293 du Code pénal suisse intitulé « Publication de débats officiels secrets »³² sert à la protection du bon déroulement des procédures judiciaires. Cette disposition ne protège pas uniquement les documents secrets d'autorités politiques mais également le secret d'instructions pénales en cours. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu dans deux affaires suisses³³ que cette disposition ne sert pas seulement à la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire et à l'effectivité de l'enquête pénale mais également à la protection du droit du prévenu à la présomption d'innocence et à la protection de sa vie privée. L'alinéa 3 de cette disposition a été révisé en juin 2017 par le Parlement, afin de mieux prendre en compte la liberté d'expression et prévoit que la publication de débats officiels secrets « n'est pas punissable si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'opposait à la publication ».

Un autre instrument important visant à assurer des compte rendus d'affaires judiciaires corrects et tenant compte des intérêts de toutes les personnes concernées, est l'accréditation des journalistes qui désirent tenir la chronique de l'activité judiciaire, prévue par le Tribunal fédéral, ainsi que par de nombreux tribunaux cantonaux. Les journalistes accrédités obtiennent, selon la pratique courante, des informations plus détaillées que le grand public. Ils peuvent être autorisés à assister à des audiences, auxquelles le public n'est pas admis. En contrepartie, ils doivent respecter certains devoirs de discréetion et de rapport. En cas de non-respect, le tribunal peut prononcer des sanctions ou même leur interdire l'accès au tribunal. Dans ce cas, l'autorité qui prononce la sanction doit bien entendu respecter les droits fondamentaux des journalistes³⁴.

²⁹ The Court of Honour is a body of Belgrade Chamber of Commerce and Industry.

³⁰ The Press Council is an independent, self-regulatory body that brings together publishers, owners of print and online media, news agencies and media professionals. It has been established for monitoring the observance of the Journalist's Code of Ethics, solving complaints made by individuals and institutions related to media content. The Press Council is also authorized to mediate between aggrieved individuals, institutions and editorial staff, and to pronounce public warnings in cases when determined that the violation of ethical standards as defined by the Journalist's Code of Ethics has occurred. The Press Council is engaged in the education of media professional to act in accordance with the Journalist's Code of Ethics and works to strengthen the role of media in Serbia.

³¹ Annex 1 - Judgment of the Supreme Court of Cassation Rev 2136/2015 of 19 April 2016

³² <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

³³ Cf. arrêt Bédat c. Suisse [GC] du 29.5.2016, requête no 56925/08 ; arrêt Y. c. Suisse du 6.6.2017, requête no 22998/13.

³⁴ Le Tribunal fédéral a examiné à plusieurs reprises de telles sanctions ces dernières années. Dans certaines affaires, il a accepté les mesures à l'encontre des médias (arrêt du Tribunal fédéral 1B_134/2011 du 14.7.2011 = ATF 137 I 209, https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F137-I-209%3Afr&lang=fr&zoom=&type=show_document). Dans d'autres cas, il a considéré que la mesure limitait la liberté de presse de manière excessive (arrêts du Tribunal fédéral 2C_810/2012 du 11.6.2013 et 1B_169/2015 + 1B_177/2015 du 6.11.2015 = BGE 141 I 211, https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F141-I-211%3Afr&lang=fr&zoom=&type=show_document).

- The issue of access to information, including on the internet: the internet allows individuals to easily seek, receive and impart information across national borders, and this should be available, accessible and affordable to everyone without discrimination.

14. Please provide good practices in relation to access to information both on- and off-line (legislative and non-legislative measures and so forth):

a. access to information in general



Estonia / Estonie:

- In Estonia, § 33 of the Public Information Act ("Access to data communication network") foresees that every person shall be afforded the opportunity to have free access to public information through the Internet in public libraries, pursuant to the procedure provided for in the Public Libraries Act.

The Public Libraries Act foresees that services of public libraries may be used by everyone (§ 15). It further specifies that loan for in-house use and home lending of items and granting access to public information through the public data communication network are the basic services of public libraries (§ 15 (2)). Basic services of public libraries are free of charge. A person requesting information shall be given the opportunity to use a computer in order to access information available through the public data communication network, pursuant to the Public Information Act. If more persons than a library can service request access to information available through the public data communication network, the library is required to organise pre-registration for persons requesting access to information. The employees of a library are required to assist persons gain access to the web sites of state and local government agencies (§ 15 (2¹)).

- In addition, a good practice characteristic to Estonia is access to information via e-governance (*e-riik*). E-governance provides a person with easy access to various public services, enables a person to access certain data collected about him or her and includes an easy tool to check which institutions and persons have looked at his or her personal data.

b. access to public information and official documents



Austria / Autriche:

In Austria, there are no legal barriers to the access to the internet for (commercial or private) users. Users gain access via contracts with internet service providers (ISPs) who in principle underlie an obligation to contract. The provision of a public communications network by ISPs is not subject to administrative permit. It merely has to be notified to the regulatory authority. According to the Telecommunications Act (*Telekommunikationsgesetz 2003*), a minimum set of public services must be available to all users at an affordable price regardless of their place of residence or work (Sec. 26 and 27). There is no legal basis for a restriction of the access to the internet by public authorities. ISPs may, however, under certain conditions, block websites in order to protect copyrights. Such measures are subject to judicial review.

The EU-TSM-Regulation (Regulation [EU] 2015/2120) establishes the principle of net neutrality. The principle of net neutrality warrants an unrestricted and non-discriminatory access to the internet. The TSM-Regulation has direct effect in the national legal order. Hence, the conditions for restrictions of the principle of net neutrality laid down in the regulation have to be adhered to. In accordance with the obligations laid down in the TSM-Regulation, the Austrian regulatory authority has published its first net neutrality report (<https://www.rtr.at/en/inf/NNBericht2017>). The net neutrality report provides information on the state of the openness of the Internet in Austria for the period from 30 April 2016 to 30 April 2017 and on potential measures to be taken by the regulatory authority in order to ensure the openness of the Internet. The resulting overall picture is generally positive. In those cases in which serious violations of net neutrality rules occurred, the affected companies were generally able to find a solution after consulting with the regulatory authority. According to the net neutrality report, "*the provisions on net neutrality and the Guidelines have proved themselves effective. There is currently no need for immediate adaptation from [the regulator's] point of view*".



Belgium / Belgique:

Good practice: Informing civil servants about access to public information and official documents (Flanders, region of Belgium)

The access to and availability of public information and official documents is regulated in Flanders by law.³⁵ In order to ensure the correct application of the law, clear information is provided to civil servants on a dedicated website: <https://overheid.vlaanderen.be/openbaarheid-van-bestuur>. On this website, civil servants can find information about the law, a concrete step-by-step plan for handling information requests, and a model for registering information requests.

³⁵ Decree of 26 March 2004 "betreffende de openbaarheid van bestuur", <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2004/03/26/2004036026/justel>



Estonia / Estonie:

Estonia has ratified the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS 205) on 28 January 2016.

- Legislative instruments and the majority of court decisions that have entered into force are available on the Internet on the basis of the “Riigi Teataja” (“State Gazette”) Act. The texts of the legislative instruments available on the site are the authorised versions of the instruments; there are no printed editions of the instruments issued by the State.
- The aim of the Public Information Act is to ensure that the public and every person has the opportunity to access information intended for public use, based on the principles of a democratic and social rule of law and an open society, and to create opportunities for the public to monitor the performance of public duties. Under the act, public institutions are obliged to make certain information available through their document registries. In addition, an interested person may submit to a holder of information a request for access to information. Such a request has to be responded at the latest on the fifth working day after its submission. If the execution is not possible, reasons must be given without undue delay.



Georgia / Géorgie :

To start with the general principles, according to the General Administrative Code of Georgia, **public information is defined as an official document** (including a drawing, model, plan, layout, photograph, electronic information, or video- and audio-recording), i.e. **any information stored at a public institution**, as well as any information **received, processed, created or sent by a public institution or public servant** in connection with official activities; also any information proactively published by any public institution.³⁶ Chapter III of the Administrative Code protects the right to request and obtain any information, particularly, Article 28 ensures availability of public information as it follows that “**Public information shall be open except as provided by law and as determined by the procedure to be considered as personal data, state or commercial secrets**”.³⁷ Herewith, it is ensured that “**everyone has the right to request public information regardless of its physical form and stored conditions**”, and choose the form of receiving public information if it is of different types, and to access the original information”.³⁸

Further should be stressed that, since the Parliamentary Elections in 2012, the newly elected Government undertook significant steps to improve the accessibility of public information. In particular, as a result of implementation of the practice of proactive disclosure of public information on a large-scale, on 26 August 2013 the Government adopted the Ordinance №219 on Electronic Request and Proactive Disclosure of Public Information, pursuant to Article 2 (paragraph 1) of which the administrative bodies became obliged to publish on their web portals the public information provided for by the Annex of the same Ordinance. As a result, **accessibility of public information, transparency and responsiveness of public institutions had improved in Georgia over the last few years.**³⁹

Thus, adoption of new regulations and development of accessibility of public information remain the Government's invariable priority, which aims to implement the transparent democracy to the extent and in compliance with the principles of freedom of information laid down by the European Court. In this respect, it should be highlighted that the Association Agenda, adopted by the Georgian Government and the European Union following the signing of the Association Agreement in 2014, underlines Georgia's commitment to take adequate measures at all levels of society to prevent, detect and address corruption especially high level corruption.

The Government's subsequent action plans for the implementation of the Association Agenda in 2014, 2015 and 2016 have included drafting and adoption of a new Freedom of Information (FOI) law as one of the activities to be taken in the area of accessibility of public information and prevention of corruption. This is a logical step since transparency of the Government is an important prerequisite for the formation of the transparent and robust democracy.⁴⁰

Conclusively, in order to answer modern needs of the democracy, the Government's subsequent action plans which include drafting and adoption of a new Freedom of Information law in the framework of “Open Society Partnership” and “Association Agreement”, shall be perceived as the most significant step towards the formation of transparent European democracy.

It is noteworthy, that Georgia has become the chair of the Open Government Partnership (OGP)⁴¹ for a one year term,⁴² from 1 October 2017 to 1 October 2018, due to the fact, *inter alia*, that the Government of Georgia, represents one of the most transparent governments among Partnership countries. Georgia also records previous successes recognized by

³⁶ General Administrative Code of Georgia, Article 2, English consolidated version available at: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270>; Georgian consolidated version available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270>

³⁷ *Ibid*, Article 28.

³⁸ *Ibid*, Article 37.

³⁹ Government of Georgia, Ordinance N219 On Requesting Public Information in Electronic Form and Publishing It Proactively, English consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2001875>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2001875>.

⁴⁰ The Association Agenda between the European Union and Georgia, available at:

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf

⁴¹ OGP - a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. See the web-page available at: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogg>

⁴² Available at: <http://www.civil.ge/eng/Article.php?id=30455&search=>

OGP, in particular, among others, at the annual Open Government Partnership Summit in London in 2013, **Georgian reform was named among the 7 most successful projects with regard to access to public information.**⁴³



France:

Bonne pratique relative à la protection du droit d'accès à internet

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision 2009-580 du 10 juin 2009, a estimé que le droit de se connecter à internet relève de l'exercice de la liberté de communication et d'expression, et peut constituer un outil professionnel permettant l'exercice de la liberté et de l'industrie. Il se rattache donc à la liberté d'expression et de communication, et bénéficie ainsi de la protection constitutionnelle attachée à ces libertés.

Il juge même que le droit constitutionnel de s'exprimer implique la liberté d'accéder à internet, de sorte qu'en droit français, toute disposition juridique venant restreindre le droit à accéder à internet ferait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Dans la décision d'espèce, rappelant la valeur constitutionnelle de l'accès à internet, le Conseil constitutionnel a sanctionné la nouvelle sanction créée par la loi, qui permettait de restreindre l'accès à internet, dans la mesure où celle-ci émanait d'une autorité administrative et non d'un juge indépendant.



Germany / Allemagne:

Pursuant to the Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act) everyone is entitled to access to official information from the authorities of the Federal Government.

Though, the access to certain information is restricted where it is necessary to protect public interests or the rights of third parties. Access to information is denied if their disclosure would have negative effects on special public interests (e.g. security interests or international relations). Applications for access to information relates can also be rejected, if the information relates to decisions which are still in preparation and the disclosure of these information would obstruct the success of the impending official measure. Access to personal data may only be granted where the applicant's interest in obtaining the information outweighs the third party's interests warranting exclusion of access to the information or where the third party has provided his or her consent. Finally, there are restrictions regarding the protection of intellectual property and business or trade secrets.

An application for access to information can be filed with the federal authority which is authorised to dispose of the requested information. The rejection of an application can be challenged before the administrative courts.

An unofficial English translation of the Freedom of Information Act can be found at:
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/index.html.

Most of the German federal states (Länder) have also adopted Acts governing the access to information from their authorities.



Republic of Moldova / République de Moldova:

On 26 September 2013 the Republic of Moldova ratified the Council of Europe Convention on access to official documents signed at Tromsø on 18 June 2009. Its ratification represents an additional measure of ensuring the legal instruments that fully secure the access to information and ensure the transparency of the public institutions activities, along with the Constitution of the Republic of Moldova and the Law on access to information adopted in 2000.

The Law on freedom of expression also secures the right of every individual to be informed which implies the right to receive information of public interest through media. The protection of honour, dignity or professional reputation cannot prevail over the freedom of the public to receive public information.

The National Action Plan on Human Rights (2018-2022) adopted by the Government in November 2017 includes a special section related to the right of access to information. The Action Plan refers to such actions as modifying the old legislation on access to information in order to regulate the online sector and the capacity of the public institutions to ensure the transparency and the access to information and uniform application of the Law on data of personal character.



Serbia / Serbie:

Regarding the question of access to public information and public documents both on- and off-line, the Government firstly points out to the provisions of Article 51 of the Constitution which sets forth that everyone shall have the right to be informed accurately, fully and timely about issues of public importance and that the media shall have the obligation to respect this right. Paragraph 2 of the same Article of the Constitution prescribes that everyone shall have the right to access information kept by state bodies and organizations with delegated public powers, in accordance with the law.

⁴³ Available at: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=6500>

Further on, we point to the Law on Free Access to Information of Public Importance ("Official Gazette of Republic of Serbia", nos. 120/04, 54/07, 104/09 and 36/10), specifically to its Article 39 which enacts responsibility of all State authorities to publicly announce its work reports at least once a year. Article 40 of the same Law provides that Commissioner for information of public importance enacts an instruction on how to make and announce the Report. In practice, and according to Instruction of the Commissioner on Production and Announcement of Work Reports of State Authorities ("Official Gazette of Republic of Serbia", no. 68/10), work reports are, *inter alia*, announced on internet sites of state authorities. These reports, *inter alia*, consists of information on: authorities budget and financial resources; names and competences of officials; public procurements; public expenditures and revenues; salaries of its employees and officials etc. Finally, we indicate that the above mentioned provisions has been implemented in practise which is easily verifiable by access to web sites of the State authorities.

The same Law also stipulates that every person may submit a request in writing to a public authority to exercise the right to access information of public importance (Article 15). A public authority shall not grant an applicant his/her right to access information if it would thereby violate the right to privacy, the right to protection of reputation or any other right of a person who is the subject of information (Article 14). This rule is subject to exemptions where: 1) the person concerned has given his/her consent; 2) such information relates to a person, event or occurrence of public interest, especially in case of holder of public office or political figures, insofar as the information bears relevance on the duties performed by that person; 3) a person's behaviour, in particular concerning his/her private life, has provided sufficient justification for a request for such information. An applicant may lodge a complaint with the Commissioner if a public authority rejects or denies an applicant's request, if a public authority fails to reply to a submitted request within the statutory time limit, if a replay is incomplete etc. (Article 22). It should also be noted that the Law proclaims principle of equality in Article 6 where it states the following: "Everyone shall be able to exercise the rights in this Law under equal conditions, regardless of their nationality, temporary or permanent residence or place of establishment, or any personal characteristic such as race, religion, national or ethnic background, gender, etc." In order to determine necessary facts, the Commissioner shall be allowed insight in every information medium this Law applies to (Article 26). The decisions and conclusions of the Commissioner shall be obligatory and enforceable. The enforcement shall be performed by the Commissioner (compulsory fines) according to law on administrative procedure. If the Commissioner is unable to enforce his decisions, the Government shall help the Commissioner to enforce his decision upon his request (Article 28).

- *Projects, education and training of relevant professionals, statistics and problems in practise*

After reviewing Commissioner's report for the year 2016⁴⁴ it can be concluded that in 2016, the Commissioner worked towards improving the functioning of his office, primarily within the framework of the two-year project launched in 2015 under an agreement between the Government of the Republic of Serbia and the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway. Of particular importance for this institution and other bodies are staff trainings and the obtaining of the highest certification level for the implementation of data safety standards – SRPS ISO/IEC 27001, as well as other preparations for the implementation of this standard in the Commissioner's work, which was scheduled to be completed by the end of 2017.

Also, 21 employees at the Commissioner's Office underwent security clearance checks in 2016 and were issued with the requisite certificates by the Office of the National Security Council which allow them to access classified data in accordance with the Law on Data Classification; three of them have received security clearance to access data with the highest classification level, "state secret", while 18 have received security clearance to access data classified as "top secret", which they need for the normal exercise of their respective duties.

According to the said Report, in 2016, the Commissioner resolved 5,135 cases in the field of freedom of information. Given the high number of complaints, most of the activities involved resolving individual complaints due to refusal of public authorities to grant access to information, procedures relating to enforcement of the Commissioner's decisions and activities relating to administrative disputes. On the other hand, the Commissioner indicated that the exercise of the freedom of information had been improving constantly from the enactment of the Law on Access to Information (2004) to 2015. In parallel with this, efficiency of the Commissioner's interventions to protect this freedom also improved, as measured by the number of cases in which the requesters succeeded in exercising their right, i.e. received the requested information, relative to the number of justified complaints: in 2015, it was 95.8%. For the first time since the beginning of the Commissioner's work, the efficiency of his work measured by the number of cases in which the requesters received the requested information, which had been increasing year after year, was reduced in 2016 by 3.8%, while the number of justified complaints was increased by 2%. Of particular concern is the fact that the rate of compliance with the Commissioner's decisions by which he ordered public authorities to make information available was reduced by 10.1% in 2016 to 73.6% of the passed decisions. The highest rates of non-compliance with the decisions were seen among local self-government authorities and organisations, public enterprises (national and local) and Ministries. Notwithstanding these figures, in 2016 the Commissioner's interventions pursuant to complaints once again resulted in information requesters receiving the requested information in a high percentage of cases (92%). After the Commissioner's intervention pursuant to a complaint, in most cases where the complaints were found to be justified (60.8%), the procedures were terminated because the public authorities subsequently provided the requested information to the complainants. In many situations, the information was made available to the requesters only after the Commissioner has used all available mechanisms of coercion, i.e. enforcement procedures and fining of public authorities. The number of complaints lodged with the Commissioner due to citizens' inability to exercise their freedom of information in 2016 was slightly lower than in the previous year, but nevertheless remained very high at almost 3,500.

⁴⁴ Annex 2 - Summary of the Report on implementation of the Law on free access to information of public importance and the Law on personal data protection for 2016

After reviewing Commissioner's Report for the year 2016 it can be concluded that one of the problems in practise is the enforcement of Commissioner's decisions. Namely, the Commissioner indicated that he was forced to demand of the Government to enforce his decisions in 61 cases in the year 2016.



Switzerland / Suisse:

L'accès à des informations de nature administrative („public information and official documents“) est accordé d'office ainsi que sur demande de personnes intéressées.

Le Conseil fédéral assure l'information du public et l'informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend. Les informations officielles publiées d'office sont publiées sur le portail opendata.swiss, qui est partie de la stratégie „Open Government Data“⁴⁵. La remise de documents officiels sur demande d'une personne intéressée a été, ces dernières années, continuellement aménagée sur les plans fédéral et cantonal. La Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004⁴⁶, dont la mise en œuvre est accompagnée par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : le Préposé)⁴⁷, est particulièrement importante. Elle instaure un droit d'accès général pour les administrés aux documents officiels (détenus par l'administration fédérale), sans qu'il soit besoin de justifier d'un intérêt particulier. L'accès doit être accordé sauf intérêt privé ou public prépondérant. En cas de conflit entre l'administration fédérale et une personne qui demande accès à des documents, le Préposé peut formuler une recommandation⁴⁸. La Loi sur la transparence a gagné en importance pratique ces dernières années, entre autres grâce à l'activité d'associations privées. Son efficacité a été évaluée à plusieurs reprises⁴⁹. Sur la base des résultats de cette évaluation, présentés en avril 2015, le Conseil fédéral a notamment décidé de créer un groupe de travail interdépartemental, lequel doit en particulier aider à assurer des échanges réguliers entre les conseillers à la transparence des différents départements fédéraux et à améliorer la mise en œuvre de la LTrans⁵⁰. Ce groupe se réunit à intervalles réguliers.

En outre, les pages Internet du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence contiennent une FAQ sur la mise en œuvre du principe de la transparence⁵¹ ainsi qu'un guide pour l'appréciation des demandes d'accès⁵². Elles sont destinées tant à l'usage des autorités que des administrés.

Le principal défi pratique a été, par le passé, la longue durée de la procédure écrite de conciliation devant le Préposé. Dans le cadre d'un essai d'une année à partir du 1^{er} janvier 2017, les nouvelles demandes de médiation sont majoritairement traitées au moyen d'une médiation orale en présence des participants, dans le but de contribuer à une accélération de l'accès au document demandé pour le demandeur.



“The former Yugoslav Republic of Macedonia” / « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

With an aim to promote greater transparency and openness, starting from June 2017 the Macedonian Government started publishing on the official Government's website – the minutes with the agenda of the Government's sessions, its conclusions and announcements.



Serbia / Serbie:

The role of the media and their special responsibility to promote a climate of tolerance and intercultural respect

The Strategy for Public Information System Development ("Official Gazette of Republic of Serbia", no. 75/11) defines public interest, the role of the state in the public information system, the status and the role of media outlets in a democratic society, ownership of media outlets, ownership transparency and media concentration. The Strategy also defines the role of the print media and news agencies which are most affected by the crisis in the media sector, as well as the norms and requisites for further development of the electronic media and media on the new technological platforms and the special status of public broadcasting service in the public information system.

The Journalists Code of Ethics (supplemented in 2013) prescribes in heading IV paragraph 1 that journalists' profession is incompatible with any kind of stereotypes. Also, colloquial, abusive and imprecise referring to a group is forbidden. It is also stipulated that information about criminal offences, nationality, race, religious belief, ideology and political affiliation, sexual orientation, social and marital status could only be mentioned in reports if those characteristics are in direct relation with kind and nature of committed criminal offence.

⁴⁵ <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz> (la stratégie sera remaniée en 2018).

⁴⁶ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>

⁴⁷ <https://www.edoeb.admin.ch/org/00126/index.html?lang=fr>

⁴⁸ <https://www.edoeb.admin.ch/oefentlichkeitsprinzip/00898/index.html?lang=fr>

⁴⁹ <https://www.edoeb.admin.ch/oefentlichkeitsprinzip/00902/index.html?lang=fr>

⁵⁰ <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuuell/news/2015/2015-04-01.html>

⁵¹ <https://www.edoeb.admin.ch/oefentlichkeitsprinzip/00901/00911/index.html?lang=fr>

⁵² <https://www.edoeb.admin.ch/oefentlichkeitsprinzip/00901/00912/index.html?lang=fr>

B. SPECIFIC ACTORS AND THEIR RELATION TO FREEDOM OF EXPRESSION

15. This section will highlight particular issues for certain actors:

- The role of the media and their special responsibility to promote a climate of tolerance and intercultural respect, which is of vital importance for a culturally diverse society; and also how the media, NGOs and NHRIs can furthermore play the important role of “public watchdogs” in a democratic society.

16. Please provide good practices in relation to the preceding topic (e.g. education programmes, campaigns, self-regulation).

Austria / Autriche:

1. The autonomy and independence of the media is safeguarded under national constitutional law and also under the provisions of the Convention and the Charter of the European Union on Fundamental Rights.

The independence of the media is furthermore warranted by the legal protection of editorial confidentiality according to Sec. 31 of the Media Act. Sec. 31 para. 1 stipulates that media owners, editors, copy editors and employees of a media undertaking or media service as witnesses in criminal proceedings or other proceedings before a court or an administrative authority have the right to refuse answering questions concerning the person of an author, sender or source of articles and documentation or any information obtained for their profession.

The protection of editorial confidentiality was e.g. upheld in a case decided in 2010 by the Austrian Supreme Court in Civil and Criminal Matters (*Oberster Gerichtshof*, no. 13 Os 130/10g). It held that the Austrian Broadcasting Corporation (*Österreichischer Rundfunk - ORF*) was not obliged to hand over researched material which included a filmed sequence of persons who possibly violated the Prohibition Act 1947 (*Verbotsgesetz*) which inter alia bans the Nazi Party and aims at suppressing any potential revival of Nazism, as the journalists acted consciously in order to gather information for a report. It further stated that Sec. 31 of the Media Act is stricter than other comparable European provisions because it does not contain a balancing requirement with regard to crime prevention or maintenance of order. Thus, the confiscation of material infringes the right to freedom of expression, even if it could provide information about serious and most serious crimes.

2. The independence of broadcasting is warranted on the constitutional level by the Federal Constitutional Act of 10 July 1974 on Guaranteeing the Independence of Broadcasting, Federal Law Gazette No. 396/1974. According to Article I para 2 of this Act, federal legislation on broadcasting and its organisation shall contain provisions ensuring the objectivity and impartiality of reporting, the consideration to the diversity of opinion, the balance of programmes and the independence of the persons and executive bodies who are entrusted with the tasks of broadcasting.

2.1. The Austrian Broadcasting Corporation (ORF) is an independent organisation with a legally defined public remit. It is independent from any governmental interference in fulfilling its public service remit. The law stipulates that independence is not only the right of journalistic and programming staff, but also their duty. Independence means independence from state and party influence as well as from other – electronic or print – media or political and business lobbies (see Sec. 4 ORF-Act). This includes not only editorial independence but also institutional autonomy, especially as regards staff decisions, programme schedules or internal organisation.

The applicable law states that the channels and services of the ORF shall include reasonable shares in the languages of the six (autochthon) ethnic groups in Austria. The scope of the programme share is to be laid down in the annual programme broadcasting plan following a consultation with the Audience Council (i.e. an advisory body). The ORF provides for a diverse range of products for the six groups via its TV and radio broadcasting services, the video platform “TVthek” and via teletext and has made high efforts to further improve the programme for ethnic groups. The programme dedicated to ethnic groups is predominantly provided for in the languages of the ethnic groups, but also in German in order to give the German-speaking majority a better understanding of the topics which are of importance for the ethnic groups.

The ORF is obliged to present the national assembly and the *Bundesrat* (assembly of the regions) an annual report regarding the compliance and the performance of the ORF with regard to its core mandates (for the report for 2016 see

http://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/veroeffentlichungen/2017/jb_2016_finalversion.pdf).

- 2.2. The Federal Act enacting provisions for private radio broadcasting (Private Radio Broadcasting Act – PrR-G) lays down the provisions for obtaining private radio broadcasting licenses. From a general point of view no legal barriers exist as regards the possibilities of obtaining a licence. The Private Radio Act does not privilege certain types of persons or programmes but offers basically equal access for all interested parties. Thus, several licences have been granted to non-commercial broadcasters with an open access system to air time.

The frequency spectrum for FM radio in Austria is quite densely populated, and there is currently no space available for very large coverage areas. Where multiple applications are received for the same area, the license is generally issued by way of a selection procedure which mainly serves to identify the radio station most likely to ensure a greater diversity of opinions in the medium. According to this procedure for example Radio AGORA has obtained a licence. Its program is characterized by an equal handling of different languages and cultures.



Belgium / Belgique:

Good practice: Encouraging journalism students to look beyond the clichés (Flanders, region of Belgium)

To encourage journalism students to tell stories that look beyond the clichés, the government of Flanders organised the competition “De Clichékillers” (“The Cliché Killers”) in 2016-2017. Students were invited to submit an article, a video report or a radio report about poverty, gender, disability, origin or sexual identity. Students were challenged to report on these themes in a nuanced way, without falling into clichés. All submissions are available on the website <http://declichekillers.be/>. The winning submission was the video report “Onbepaakt”, about the abilities of persons with disabilities.

Good practice: Database with experts from less visible groups (Flanders, region of Belgium)

The government of Flanders has created an online database of experts coming from groups which are less visible in the media: women, immigrants, persons with disabilities, transgender persons and persons living in poverty. The aim of the database is to encourage journalists to get in touch with them when they are looking for an expert on a certain theme, rather than always contacting the same well-known experts. The database contains more than 1000 experts. Website: <http://www.expertendatabank.be/>.

Bonne pratique : Collaboration de l'IEFH au Jury d'éthique publicitaire

Depuis 2009, l’Institut pour l’égalité des femmes et des hommes, représenté par l’une de ses collaboratrices, participe à l’un des groupes du jury de première instance du JEP, l’instance d’autorégulation du secteur de la publicité. Le JEP, qui traite chaque semaine des plaintes à l’encontre de publicités, a pour tâche d’examiner si les messages publicitaires diffusés dans les médias correspondent aux règles en matière d’éthique publicitaire. En outre, vu la marge de manœuvre limitée des lois existantes pour agir contre les publicités sexistes, l’Institut oriente les plaignant-es vers le JEP comme organe compétent, tout en gardant la possibilité d’intervenir, le cas échéant. La réaction quasi immédiate du JEP permet la modification ou l’arrêt accéléré d’une publicité. Les plaintes portent en général soit sur le caractère dénigrant, l’image dégradante vis-à-vis de la femme, portant atteinte à sa dignité (notamment via l’utilisation de la nudité), soit, sur les rôles stéréotypés des femmes et des hommes. Ces dernières années, la proportion de plaintes portant sur le sexism dans la publicité atteint environ 25% sur le total des plaintes examinées.



Estonia / Estonie:

The Estonian Human Rights Centre has reflected in its annual reports (2012-2015) that in addition to acts of law and the court system, Estonia also has a well-constructed and functioning media system based on self-regulation. Complaints can be filed with *Avaliku Sõna Nõukogu* or the Estonian Press Council. The advantage of Estonia’s system of self-regulation is that also certain broadcasting channels and the internet media (*Delfi*) are parties to it. Generally, people are aware of the existence of media self-regulation and have heard that it is possible to file complaints there. Over the years, there has been almost equal number of condemning and acquitting decisions.

In 2016, the Estonian Institute of Human Rights conducted a public opinion research on the general public’s awareness on human rights (the research had representative 1003 respondents). Estonians taking part of the research were, *inter alia*, asked what they associate with human rights. Freedom of expression was the fourth most popular answer to that question. Regarding the questions pertaining to the violations of human rights, freedom of expression was the least mentioned human rights topic.



Georgia / Géorgie:

Law of Georgia on Broadcasting - Simplified Procedures for Broadcasting

The Law of Georgia on Broadcasting establishes the legal status of a **Public Broadcaster**, according to which, it is a legal entity under public law that is independent from the state government and is accountable before the public; it is created for TV or radio broadcasting under the legislation of Georgia on the basis of state property and operates on the basis of public financing. The Public Broadcaster is not subordinate to any state agency. Its purpose is to provide public with diverse programmes that are free from political and commercial influence and that reflect the interests of the public.⁵³

Among other content-related obligations, the **Georgian Public Broadcaster is required to reflect ethnic, cultural, linguistic, religious, age and gender diversity of the society in programs; broadcast a number of programs in certain proportions prepared in the languages of minorities, about minority groups and programs prepared by minorities.**⁵⁴

⁵³ Law of Georgia on Broadcasting, Article 15, English version (01/06/2017 - 26/07/2017) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866?impose=translateEn&publication=44>; Georgian consolidated version (final) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866>

⁵⁴ *Ibid*, Article 16.

Moreover, the Public Broadcaster shall create one or more regular program products in at least 4 languages annually, including in Abkhazian and Ossetian languages.⁵⁵

As the Public Defender has assessed, 2015 was particularly active and overloaded in terms of freedom of expression. In particular, changes related to the introduction of the **digital broadcasting**.

It is noticeable, that amendments were made to the laws of Georgia on Broadcasting, on Electronic Communications and on Licenses and Permits and were successfully completed, which was **assessed as a step forward for the country**, since the digital broadcasting will contribute to the effective utilization of the frequencies, improvement of the quality of broadcasting and establishment of the competitive media environment. Noteworthy, mentioned technological change constituted the international obligation of the member states of the International Telecommunications Union (ITU) in the framework of the Geneva agreement (GE-06) of 2006.⁵⁶

Significantly, the obligation of licensing is abolished for the broadcasting and only authorization is sufficient. Unlike the issuance of the license, which is carried out based on the public administrative proceedings, simple administrative proceedings are enough for the authorization according to the legislation. In particular, within **10 working days from receiving the application, the Georgian National Communications Commission conducts the authorization of the broadcaster through registering the authorized individuals in the departmental registry**. According to the Public defender, this liberal procedure established for the broadcasting should be assessed positively and can be deemed as one of the supporting circumstances for the development of the pluralistic media.⁵⁷

Self-regulatory Body – Georgian Charter of Journalistic Ethics

Georgian Charter of Journalistic Ethics⁵⁸ which was founded in 2009, represents an **independent union of journalists**, which aims to raise public liability of media through the protection of professional and ethical standards and self-regulation mechanisms.

The Charter acknowledges that any professional right and obligation of a journalist derive from the right of the public to be informed and its main values are freedom of speech and expression; freedom of media; social responsibility and the transparency of activity. The Charter of Journalistic Ethics has been established in compliance with Article 10 of the European Convention on Human Rights (Convention) as well as the IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists.

Notably, 137 journalists from different media outlets, from both - the region and the capital, have signed 11 principles and took responsibility for their protection. Subsequently, the citizens are allowed to apply to the Charter in case of ethical violations in journalistic materials. Within its mission, the Charter decides the cases in regard with the facts of violation of the Charter by the journalists; engages educational-cognitive activities to increase the professionalism of journalists; cooperates with local and international organizations, including professional associations; promotes popularization of journalistic ethics norms and respect for them; conducts media monitoring, research and publishes professional publications; lobbies the rights of journalists and creates a free media environment. The Charter is managed by a council of 9 members, which appoints the Executive Director. The council members are elected by the journalists signing the Charter on the General Meeting for the term of 3 years. At this time, the Charter has more than 300 signatory journalists. Complaints against the journalists are discussed by the council.⁵⁹

According to Principle 7 of the Charter of Journalistic Ethics, journalists must understand the dangers of encouraging discrimination on the part of the media; therefore, they must exert every effort to avoid discrimination of any person on the basis of race, sex, sexual orientation, language, religion, political and other opinion, national or social origin, or any other grounds.

To overview the statistics of the activities of the Charter, in 2015 the council examined 35 applications, among which, in 7 cases violation was not found and in 2 cases mediation was held; As to 2016, 28 cases were discussed and no violation was found in 5 cases; In 2017, 42 cases have been discussed and no violation was found in 5 cases; 11 cases are pending before the council by now.⁶⁰

Herewith, the statistics demonstrate that during 2010-2015 most of the cases have ended up with violation of Principle 1 of the Charter (accurate information) – 44 cases; and the least of the cases ended up with violation of Principle 6 (not to reveal the source of information) – 1 case; no violation has been found with regards to Principle 2 (compel of a journalist), Principle 4 (fair methods to obtain news) and Principle 9 (distinction between advertising materials).⁶¹

As it reveals, considerable number of cases have been examined and relevant decisions have been made by an independent, self-regulatory body, hence it follows that the Charter actively operates in a view to achieve its missions envisaged by the mentioned principles.

⁵⁵ *Ibid*, Article 33 (1¹).

⁵⁶ Annual Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2015, pp. 413-414, available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3892.pdf>

⁵⁷ *Ibid*, p. 414; See also – Law of Georgia on Broadcasting, Articles 36, 38 and 45¹ English version (01/06/2017 - 26/07/2017) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866?impose=translateEn&publication=44>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866>

⁵⁸ Georgian Charter of Journalistic Ethics, available at: <http://qartia.ge/en/charter/Article/38674-principles-of-charter>

⁵⁹ See the web-page of the Georgian Charter of Journalistic Ethics, available at: <http://qartia.ge/en/about-us>

⁶⁰ See the Statistics, available at: <http://qartia.ge/ka/gankhiluli-saqmeebi>; last visited on 16/11/2017, at 17:39.

⁶¹ See the Statistics, available at: <http://qartia.ge/ka/statistika>, last visited on 16/11/2017, at 17:47.



Germany / Allemagne:

Since the beginning of 2016, the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth funds the non-profit journalist association "Neue Deutsche Medienmacher", which is committed to furthering diversity in the media, for coordinating and implementing the Council of Europe's "No Hate Speech" campaign in Germany. The aim is to empower young members of minorities and self-organizations (as affected by hate speech) to deal with Hate Speech, as well as to sensitize young media professionals and young journalists to hate speech in online media.

Information about "Neue Deutsche Medienmacher" can be found at:

<http://www.neuemedienmacher.de/information-in-english/>.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on freedom of expression expressly secures the freedom of expression of mass-media. It provides that no one shall forbid or hinder the share of information of public interest by mass-media, unless the law provides otherwise. The Law recognizes the media's task to inform the public on issues of public interest and to perform journalistic investigations related on such issues. The freedom of expression of media admits a certain degree of exaggeration or even provocation, but it shall not distort the essence of the facts. The Law also forbids creation of authorities that may control the information that follows to be shared by the media. However, it does not forbid the creation of entities responsible for respecting the journalistic ethics and techniques within the media.

The role of the media as public watchdogs of democracy is also set out in the Plenary Decision of the Supreme Court of Justice that has been adopted in 2012. This is the reason why mass-media enjoys additional guarantees set by the law.

In 2016, the Law on mass-media has been amended with provisions that oblige media to use a correct and non-discriminatory language that may induce hate, discrimination or other actions that would violate the equal rights of men and women and the rights of the disabled persons.

In February 2011, the Law on the destatization of the periodical publications came into force. This law obliges the public authorities to destatize the newspapers financed from public money, encouraging a fair competition in the sphere of the printed media. In June 2010, the rules on reflecting the electoral campaign in the printed media were modified, having the objective of releasing the activity of radio-broadcasters in the electoral campaign.

In April 2011, a new Deontological Code for the journalists came into force, elaborated by the Press Council.

The National Action Plan on Human Rights that was adopted by the Government in November 2017 includes special regulations regarding the media freedom of expression. The Action Plan provides that mass-media in the Republic of Moldova shall become independent. Such notions as media owner and media investor shall be introduced in the national regulation. Media institutions shall be stimulated to create and share their own content and the Coordinator Audio-visual Council shall be institutionally consolidated. As a result of implementing these actions, the level of the mass-media independence shall rise and the population's perspective on the freedom of expression shall increase.



Sweden / Suède:

Under the "democracy provision", Chapter 5, Section 1 of the Radio and TV Act (2010:696), a provider of media services that supplies television broadcasts, on-demand TV or searchable teletext shall ensure that its overall programming activities reflect the fundamental concepts of a democratic society, the principle that all persons are of equal worth and the freedom and dignity of the individual. Under Chapter 14, Section 1 of the same Act, corresponding provisions apply to a broadcaster of radio programmes licensed by the Government.⁶²



ENNHRI European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) / Réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme :

Finnish NHRI

Finnish NHRI provides information for journalists on regular basis

Finnish NHRI provides

- Lecture series published: film & slides, nearly 10 hours of filmed material in Finnish and mostly in Swedish
- Trainings, lectures, visits
- Advocacy and support to governmental entities to include
- HRE into national action plan on human rights (NAP) as a major themes

⁶² For a more extensive description, see the seventh periodic report on the International Covenant on Civil and Political Rights (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/165/46/PDF/G1516546.pdf?OpenElement>)

- Co-operation with NGO's working in HRE intensifies
- Co-operation with Universities
- Training of 750 principles and educational directors
- Inspections together with the Ombudsman to closed Institutions

French NHRI

Regarding the cooperation with media and journalists, CNCDH send all its opinions to them, exchanges about the possibility of an article about its opinion, and invites them to the public conferences it organises.

Georgian NHRI

Taking into consideration that the media has a very important role in the process of elimination of gender inequality and discrimination. To ensure that journalists are provided with full information about gender equality and women's rights the Human Rights Academy of the Public Defender conducts trainings for journalists in the mentioned direction. Moreover, Public Defender participates in the Real Space, the social talk show on the First Channel of Georgian Public Broadcaster once in a month and answers the questions of citizens.

Hungarian NHRI

Our institution employs a media relationship manager with considerable professional experience and contacts appointed especially for cooperation with the media.

His responsibilities include providing regular information on the inquiries and conclusions of the Ombudsman to the national news agency, on the homepage of AJBH (the Office of the Commissioner for Human Rights), as well as on the platforms of social media. His responsibilities also cover the collection of the published and personal feedback from the media, and the relevant information therefrom. The forms of cooperation encompass press conferences, interviews, special consultation opportunities for journalists specialized in human rights issues, providing verbal or written information in response to specific needs. Furthermore, his tasks include information exchange, with the mutual protection of the sources, and if necessary, with the anonymous treatment of the journalist reporting on the human rights issue.

The Ombudsman regularly takes part in media campaigns organized by the international partners, e.g. he joined the campaign conducted by the European Council on the occasion of the first European Day of Protecting Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse.

Luxembourgish NHRI

The CCDH will organise in April a briefing session for journalists on accessibility of the media and wording and formulation when reporting about people with disability.

Polish NHRI

In order to promote some HR initiatives the CHR organizes "working breakfasts" with some journalist and media.

Albanian NHRI

The Albanian People's Advocate has established a network of PA friendly media and journalists who meet regularly to discuss media coverage of human rights issues.

Croatian NHRI

Media and journalist are invited and regularly input our Annual Report.

We work directly with journalists, providing them with information regarding the human rights situation in the country, but also connecting them with communication officers of international human rights organisations (eg FRA, CoE) and providing spec for their reports.

Armenian NHRI

The Defender attaches great importance to the cooperation with media representatives and frequently organises press conferences for discussing and presenting his ongoing activities. In the course of raising awareness activities and ensuring the transparency and publicity of the Defender's work, a number of seminars/workshops/discussions are organised for media representatives and journalists.

Slovak NHRI

The Centre publishes press releases on its own initiative, in response to current situation or issues as well as in order to promote itself and its activities. In average, the Centre publishes 13 press releases per year. These press releases cover general information and news on activities of the Centre, its statements and commentaries to current topics and information on international days.

Journalists turn to us in order to get relevant answers to specific questions. The Centre further explains the problematic from its point of view and helps them to communicate these issues correctly.

The Centre organizes educational activities for different target groups (pupils, students, policemen and policewomen, employees of different ministries) covering wide range of topics. The Centre employs 3 lecturers, who are in charge of organizing educational activities. The most often selected topics in the last year were Extremism and Human Rights.

The Centre organizes an artistic and essay competition "My human rights" every year. We organize these activities to raise awareness and initiate discussion about human rights among pupils, students and teachers.

The Centre particularly maps situation in the area of extremism in Slovakia through daily media monitoring in accordance with the task to gather and upon request provide information on racism, xenophobia and anti-Semitism. Information gathering concerning racism, xenophobia and anti-Semitism continually conducted by the Centre as a part of specialised media monitoring focusing on manifestations of racism, xenophobia and anti-Semitism in Slovakia.

- The role, and ensuing responsibilities, that internet intermediaries have in the distribution of content online.

17. Please provide good practices in relation to the preceding topics (education programmes, campaigns, self-regulation, legislation on responsibility of internet intermediaries (e.g. social media) etc.).

Austria / Autriche:

Austria is aware of the increasingly important role of intermediaries in providing access to information and promoting the exchange of ideas but also of the challenges associated with these developments, especially concerning the spread of illegal content.

The framework of media regulation is not applicable in case the service provided by intermediaries is limited to transmitting third-party content without taking over curatorial or editorial-like functions.

The Federal Act governing certain legal aspects of electronic commercial and legal transactions (E-Commerce Act – ECG), Federal Law Gazette I No. 152/2001 as amended by Federal Law Gazette I No. 34/2015, provides for an exclusion of responsibility for storage of third-party content (hosting) if the service provider lacks knowledge of the illegal content (Sec. 16). However, the service provider is under an obligation to remove or to disable access to the information expeditiously once he gains knowledge of the illegal content. For example, the removal of a post which must be considered as hate speech within one week from the notification was regarded as too late by the courts (Oberster Gerichtshof, no. 6 Ob 244/16z).

Austria is actively contributing to the efforts to develop a regulatory framework for the roles and responsibilities of intermediaries on the European level (see for example the draft Recommendation CM/Rec(2017x)xx of the Committee of Ministers to member states on the roles and responsibilities of internet intermediaries).



Belgium / Belgique:

Bonne pratique : la création d'un point unique de contact pour le hate speech au sein de la police fédérale

Au sein de la police fédérale belge est créé, pour le discours de haine, un point unique de contact vers les internets providers. Il peut être sollicité par les différentes entités de la police et leurs partenaires ainsi que par des organismes reconnus tels que Unia ou Miria. Ce point de contact exerce deux missions en matière de discours de haine : (1) le contact avec les internets providers en application du code de bonne conduite conclu par ces derniers avec la commission européenne ; (2) les demandes de blocage des sites par les parquets pour incitation à la haine. S'il ne préjuge pas des décisions prises, il permet de centraliser les demandes et, partant, de faciliter le travail des organismes partenaires.



Estonia / Estonie:

The Police and Border Guard Board established the web-constable posts in 2011. Web-constables are police officers who respond to notifications and letters submitted by people via internet and train children as well as adults on issues of internet security. People can contact web-constables by means of different portals as well as by e-mail. Some issues can be solved by providing advice only, but there are also such notifications that are forwarded for information or for subsequent proceedings to relevant police stations. The majority of the questions relate to issues of fraud, thefts, defamation and traffic.

In addition, the Estonian Safer Internet Centre promotes a safer and better use of the internet and mobile technologies among children and young people. The main activities of the awareness centre are as follows:

- Organising training sessions and seminars for children, parents, teachers and social workers.
- Organising awareness-raising events and campaigns for the public.
- Compiling and publishing of training and awareness-raising materials for children, teachers and parents.
- Organising creative competitions for students and children.
- Celebrating Safer Internet Day.
- Participating in Insafe network activities.
- Disseminating informative and educational materials nationally and internationally.

For example, in 2011-2015, the centre in cooperation with 28 trainers and 3 web constables carried out 650 workshops in 334 schools and in 121 kindergartens. Altogether 43,745 children and young people aged 6-16, 4,603 teachers/trainers and 2,381 parents gained knowledge and information related to safe usage of the internet and digital devices. The centre has published more than 420 educational materials, including lesson plans, cartoons, videos, games, posters, booklets, tests, etc.

for the target groups: children, young people, teachers, parents and other specialists working with children. The materials are available on the Safer Internet Centre website at www.targaltinternetis.ee.



France:

Bonne pratique relative à la responsabilité des intermédiaires de l'internet

Les enjeux liés à la liberté d'expression à ses restrictions légitimes ont été modifiés par l'arrivée de nouveaux modes d'expression avec l'avènement d'internet, notamment par l'utilisation des blogs, de nouvelles plateformes ou des réseaux sociaux.

Il a donc fallu adapter les législations internes afin de permettre d'appliquer efficacement les dispositions internes relatives à la liberté d'expression sur internet : c'est ce qu'a fait la France avec l'adoption de la loi 2004-575 sur la confiance dans l'économie numérique (LCEN) du 21 juin 2004, qui distingue entre les différents acteurs de l'internet et met en place un système de responsabilité efficace ménageant le respect de la liberté d'expression et la nécessité d'en assurer, ponctuellement, des restrictions.

Cette loi a été enrichie et complétée à de nombreuses reprises et récemment par les lois du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Par ailleurs, les juridictions sont venues préciser ses conditions d'application, notamment face à l'émergence du phénomène des réseaux sociaux.

I- Les acteurs de l'internet : fournisseurs d'accès, hébergeurs, éditeurs

La législation française distingue deux types d'acteurs de l'internet :

1. Les fournisseurs de « contenu » ou éditeurs, qui créent et diffusent des messages, images, écrits en ligne ;
2. Les simples prestataires techniques, parmi lesquels on trouve notamment :
 - **Les « hébergeurs »** qui stockent à la demande de tiers et mettent éventuellement à disposition de personnes des contenus produits, rédigés et réalisés par des tiers. Cette qualification est revendiquée par des services contributifs ou communautaires qui stockent les contenus postés par les internautes, comme YouTube ou les réseaux sociaux.
 - **Les « fournisseurs d'accès internet »** (ex : Free) qui sont des sociétés offrant une simple connexion au réseau internet.

II- Les obligations légales des acteurs de l'internet

La législation française procède à une distinction entre la responsabilité des éditeurs, d'une part, et celle des hébergeurs et fournisseurs d'accès, d'autre part. Elle repose sur la loi précitée 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), qui a fait l'objet de plusieurs modifications récentes.

1. Responsabilité des éditeurs

La responsabilité pénale et civile des éditeurs est engagée en cas de diffusion d'un contenu illicite. Il s'agit d'une responsabilité de plein droit, les éditeurs étant responsables de la modération *a priori* des contenus édités, y compris les internautes. Cette solution est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et aux critères dégagés par la Cour en matière de liberté d'expression et de communication (CEDH, *Delfi AS c. Estonie*, 16 juin 2015). Un système de responsabilité en cascade inspiré de la loi sur la presse s'applique. En conséquence, les organes de presse, considérés comme éditeurs, doivent le plus souvent avoir recours à un sous-traitant chargé de la modération de leurs sites, et en particulier de leurs parties commentaires. Dans la pratique, cette modération est effectuée en particulier en France par la société Netino, qui compte 600 salariés.

2. Responsabilité des prestataires techniques

Le système de responsabilité des hébergeurs et des fournisseurs d'accès a été introduit par la loi précitée pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) du 21 juin 2004 (article 6), à la suite de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique et de certaines dispositions de la directive du 12 juillet 2002 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Ce système, fondé sur le principe d'une irresponsabilité conditionnée de l'hébergeur, permet néanmoins d'engager sa responsabilité civile dans un certain nombre de cas.

Les hébergeurs et les fournisseurs d'accès n'ont pas d'obligation générale de surveillance «des informations qu'ils transmettent ou stockent», ni «d'obligation générale de rechercher des faits ou des circonstances révélant des activités illicites».

Cependant, les fournisseurs d'accès ont :

- L'obligation d'informer leurs abonnés de l'existence de moyens techniques permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner (article 6 I-1 LCEN)

- L'obligation de leur proposer au moins un de ces moyens
- L'obligation de mettre en place des dispositifs de contrôle parental.

Les fournisseurs d'accès et d'hébergement ont par ailleurs des obligations communes :

- Ils peuvent être astreints à une activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire (article 6.I.7, al 2),
- En matière de contenus dit « odieux », comme l'apologie de crimes de guerres, de crimes contre l'humanité, d'incitation à la haine raciale, de pédopornographie, ils doivent mettre en place « *un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données* » (article 6 I-7).

Ils doivent aussi informer « *promptement* » les autorités publiques compétentes de ces activités illicites qui leur sont signalées, et rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces activités illicites.

Enfin, ils ont l'obligation d'identifier leurs clients et, dans ce but, ils sont tenus de conserver les données techniques qui peuvent leur être demandées pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions (article 6 II).

III- Les moyens de restriction d'accès à un service de communication au public en ligne

La loi française prévoit différents moyens de restriction d'accès à un service de communication au public en ligne.

1. Le retrait du contenu illicite

La responsabilité civile ou pénale de l'hébergeur ne peut être engagée que dans l'hypothèse où il a effectivement connaissance de l'information illicite et qu'il n'agit pas promptement pour la retirer ou la rendre inaccessible (articles 6 I-2 et 6 I-3 LCEN).

L'hébergeur ne sera pas sanctionné pour ne pas avoir retiré un contenu dont le caractère illicite n'est pas manifeste. Mais une procédure de retrait des sites dont le contenu illicite aura été porté préalablement à la connaissance de l'hébergeur (par exemple par une notification) a été instaurée par la LCEN.

La demande de retrait d'un contenu litigieux peut se faire à la demande de la partie lésée soit directement auprès de l'éditeur qui peut agir spontanément, soit auprès de l'hébergeur après notification. **Ainsi, la loi crée un système de responsabilité de plein droit de l'éditeur à raison du contenu publié, et de responsabilité de l'hébergeur du fait de son inertie.**

Une personne s'estimant lésée par un contenu peut, d'une part, en demander directement le retrait à l'hébergeur dans le cadre d'une procédure propre à l'hébergeur concerné. Toutefois, ces dispositifs de signalement spécifiques sont propres à chaque hébergeur. Ils visent souvent à lutter contre les atteintes aux droits d'auteur et contre les images choquantes.

D'autre part, une procédure de notification des contenus manifestement illicites par les personnes estimant avoir subi un dommage du fait de ces contenus instaurée par la loi (article 6, I, 5 LCEN) qui prévoit que la connaissance des faits litigieux est présumée acquise par l'hébergeur lorsque lui sont notifiés les différents éléments suivants :

- La date de notification
- Les éléments permettant l'identification du notifiant ;
- Les éléments d'identification du destinataire de la notification ;
- La description des faits litigieux et leur location précise ;
- Les motifs pour lesquels les contenus doivent être retirés comprenant la mention des dispositions légales et des justifications de fait ;
- La copie de la correspondance adressée à l'auteur ou à l'éditeur des informations ou activités litigieuses demandant leur interruption, leur retrait ou leur modification, ou la justification de ce que l'auteur ou l'éditeur n'a pu être contacté.

Les hébergeurs ayant pris connaissance de l'illicéité manifeste des contenus stockés doivent prendre toutes les mesures propres à les retirer promptement, ou à les rendre inaccessibles, sous peine d'engager leur responsabilité civile (art. 6, I, 2° LCEN) et pénale (art. 6, I, 3° LCEN).

Toutefois, lorsque l'hébergeur est saisi par un destinataire de ces services d'une demande de suppression de contenu, il lui appartient de décider d'accéder ou non à cette demande, au risque de voir sa responsabilité engagée.

La responsabilité de l'hébergeur résulte du défaut de réaction rapide lorsqu'il a effectivement eu connaissance du contenu illicite. Il peut refuser de retirer des contenus qu'il juge comme n'étant pas manifestement illicites, notamment si « *les motifs pour lesquels le contenu doit être retiré* » ne lui apparaissent pas suffisamment précis et probants, et conserve ainsi un pouvoir d'appréciation (Décision Cons. Const., n° 2004-496, JO 22 juin 2004). Cependant, la décision de ne pas procéder au retrait, lorsque la notification était claire sur les raisons du retrait, pourra ensuite faire l'objet d'une appréciation du juge et entraîner un engagement de sa responsabilité.

La notion d'information manifestement illicite n'est pas précisément définie. Cependant, les juridictions retiennent comme manifestement illicites les contenus visés à l'article 6.I, alinéa 7, de la loi sur la confiance dans l'économie numérique, c'est-à-dire : l'apologie des crimes contre l'humanité, l'incitation à la haine raciale, la pornographie infantile, l'incitation à la violence, les infractions prévues à l'article 24, alinéas 5 et 8, de la loi sur la presse, et les infractions prévues par les articles 227-23 et 227-24 du code pénal.

Certains services contributifs ont aussi été condamnés pour ne pas avoir retiré des contenus contrefaisants ou ne pas s'être montrés suffisamment rapidement réactifs à propos de contenus protégés par un droit de propriété littéraire et artistique et mis illicitement à la disposition du public.

La loi sur la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 ne prévoit pas d'obligation pour l'hébergeur de bloquer informatiquement, en amont, l'affichage d'un message illicite. La possibilité de blocage informatique en amont relèvera en toute hypothèse de la volonté propre de l'hébergeur, qui, le cas échéant, et en vertu de l'article 6 précité de la loi du 21 juin 2004, pourra arguer du fait qu'il a agi « *promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible* », pour invoquer l'exonération de sa responsabilité civile ou pénale.

S'agissant des bonnes pratiques récentes, la jurisprudence est venue préciser quel était le statut des plateformes de mise en ligne de vidéo (YouTube, Dailymotion) ainsi que des réseaux sociaux, qui sont, de fait, les nouveaux vecteurs de publications susceptibles de porter atteinte à l'ordre public et aux droits d'autrui.

La Cour de cassation, dans des arrêts du 17 février 2011, applique à plusieurs plateformes internet (notamment de mise en ligne d'une vidéo) le statut d'hébergeur en notant que le ré-encodage pour assurer la compatibilité d'une vidéo n'induit en rien une sélection des contenus en ligne.

La jurisprudence fait cependant une pleine application du régime juridique relatif à l'hébergeur, par exemple en sanctionnant une plateforme de mise en ligne de vidéo pour ne pas avoir procédé au prompt retrait d'un contenu illicite après notification (Cour d'appel de Paris, 2 décembre 2014, *Dailymotion*) ou en ordonnant à un hébergeur la mise en place d'un dispositif de notification (Tribunal de Grande instance de Paris, ordonnance du 13 avril 2016).

Ainsi, l'application récente de la loi du 21 juin 2004 aux nouvelles structures apparues sur internet, et vecteur de messages pouvant contrevenir aux droits d'autrui et à l'ordre public, a permis de trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression et ses restrictions légitimes.

2. Le blocage d'accès aux sites internet

a) Le blocage judiciaire

Le blocage judiciaire de l'accès à certains sites internet permet de lutter efficacement contre la diffusion de certains contenus illicites. Il découle de plusieurs textes :

- La loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004

La loi pour la confiance dans l'économie numérique (article 6-I-8) prévoit la possibilité d'une action sur le plan civil, par référé ou requête de l'autorité judiciaire : « *l'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête, aux fournisseurs d'hébergement ou, à défaut, aux fournisseurs d'accès, toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne* » (procédure dite du référé LCEN).

- La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

La loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a introduit une innovation notable concernant internet. En effet, en vertu de ce texte, « *lorsque les faits visés par les articles 24 et 24 bis [réprimant les délits de provocation, apologies, contestation de crimes contre l'humanité] résultent de messages ou informations mis à disposition du public par un service de communication au public en ligne et qu'ils constituent un trouble manifestement illicite, l'arrêt de ce service peut être prononcé par le juge des référés, à la demande du ministère public et de toute personne physique ou morale ayant intérêt à agir* ».

- Le Code de procédure civile

Par ailleurs, il convient de préciser que les dispositions générales du code de procédure civile peuvent toujours être utilisées :

- L'article 145 du code de procédure civile et le référé « *in futurum* » ou conservatoire, cette procédure prévoit que « *s'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé sur requête ou en référé* ».
- Le référé de droit commun de l'article 809 du code de procédure civile : afin de voir prononcer en urgence le retrait d'un message diffusé sur un site internet, une action en référé est possible sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile qui dispose que : « *Le président /du tribunal de grande instance/ peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite (...)* »
- Le Code de la propriété intellectuelle

Enfin, il existe une procédure particulière en matière de propriété littéraire et artistique. L'article L.336-2 Code de la propriété intellectuelle dispose :

"En présence d'une atteinte à un droit d'auteur ou à un droit voisin occasionnée par le contenu d'un service de communication au public en ligne, le tribunal de grande instance, statuant le cas échéant en la forme des référés, peut ordonner à la demande des titulaires de droits sur les œuvres et objets protégés, de leurs ayants droit, ou des organismes de défense professionnelle visés à, toutes mesures propres à prévenir ou à faire cesser une telle atteinte à un droit d'auteur ou un droit voisin, à l'encontre de toute personne susceptible de contribuer à y remédier. La demande peut également être effectuée par le Centre national du cinéma et de l'image animée".

Ces mesures doivent être proportionnées et provisoires (CJUE, 27 mars 2014, affaire C-314/12).

Ainsi, dans un souci de protection de la liberté d'expression et de la liberté de communication, ces blocages sont prononcés par un magistrat indépendant. Seuls les contenus les plus graves (pédopornographie et terrorisme) peuvent faire l'objet d'une procédure administrative, au regard du trouble à l'ordre public généré, impliquant une réponse rapide.

b) Le blocage administratif et le déréférencement des sites

Des modifications législatives récentes ont en effet permis de mettre en place une procédure de déréférencement et de blocage administratif dans les cas les plus graves.

Le blocage administratif des sites est uniquement prévu pour les sites à caractère pédopornographique (loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation) ou à caractère terroriste (loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme).

En effet, une « **autorité administrative** », en l'espèce **l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication** (OCLCTIC, service dépendant de la Direction Centrale de la Police Judiciaire au Ministère de l'Intérieur, composée d'enquêteurs en charge de la lutte contre la criminalité sur internet) a la possibilité de demander aux éditeurs de service ou aux hébergeurs de retirer les contenus de sites pédopornographiques ou provoquant à la commission d'actes terroristes ou en faisant l'apologie.

Si l'OCLCTIC se voit opposer un refus ou n'a pas eu de réponse sous 24 heures, et donc si le contenu n'est pas retiré dans ce délai, l'OCLCTIC, demande aux fournisseurs d'accès à Internet de bloquer l'accès aux sites en cause.

Le **déréférencement** est quant à lui le procédé qui consiste à supprimer certains résultats affichés par un moteur de recherche après une requête effectuée à partir du nom d'une personne. Il n'emporte pas suppression des contenus illicites sur le site mais rend plus complexe une recherche du site par moteurs de recherche. Cette technique de restriction aux sites, dont le contenu est considérée comme illicite, est généralement complémentaire de la procédure de blocage.

Le décret n°2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique, ainsi que le décret n°2015-253 relatif au déréférencement des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique ont été validés par le Conseil d'Etat dans une décision du 15 février 2016 (CE, 15 février 2016, Association French Data Network et autres, n°389140 et 389896).

En effet, le Conseil d'Etat a notamment considéré que ces mesures poursuivent un objectif légitime et qu'il ne résulte pas des stipulations de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les mesures de blocage et de déréférencement ne puissent être ordonnées que par un juge.

Il a également précisé que la procédure prévue, à savoir la transmission de la liste des adresses électroniques à bloquer ou à déréférencer à une personnalité qualifiée désignée en son sein par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), laquelle peut émettre des recommandations à l'autorité administrative et **le cas échéant saisir le juge administratif**, et le fait que l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) vérifie au moins chaque trimestre que les adresses électroniques notifiées ont toujours un contenu présentant un caractère illicite, sont de nature à permettre une mise en œuvre des dispositifs de blocage et de déréférencement sans atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

Là encore, la jurisprudence des juridictions judiciaires est venue renforcer le dispositif en indiquant que le coût des mesures de blocage et de déréférencement ordonnées à l'encontre d'un fournisseur d'accès à internet et de fournisseurs de moteurs de recherche était à leur charge, sauf dans l'hypothèse où une mesure s'avèrerait disproportionnée au point de compromettre le modèle économique des intermédiaires techniques (Cour de cassation, 1ere civ, 6 juillet 2017).

Ainsi, la loi a su mettre en place un dispositif souple et efficace de signalement et de retrait des discours de haine et des contenus illicites, pouvant agir à la fois sur l'éditeur du contenu et sur l'hébergeur. Ce système permet ainsi, lorsque l'éditeur refuse de supprimer des contenus illicites, ou ne répond pas à la demande faite en ce sens, d'obtenir leur retrait de la part de l'hébergeur, ce qui assure son efficacité.

Par conséquent, la loi préserve la liberté d'expression, en n'imposant pas un contrôle *a priori* de l'intégralité des publications sur internet, mais en ménageant la possibilité de protéger les droits d'autrui et l'ordre public en permettant le retrait de certains contenus par le système de responsabilité de l'hébergeur après notification, et les dispositions légales permettant le blocage du site et son déréférencement.

Le rôle joué par le juge judiciaire ou le juge administratif dans ces dispositifs garantit sa compatibilité avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en assurer l'efficacité, les autorités françaises ont mis

en place des systèmes efficaces de signalement des contenus illicites aux autorités (voir sous §32 ci-dessous).

Des réflexions sont en cours pour envisager les modalités éventuelles d'une évolution de ce dispositif législatif, le cas échéant en lien avec les initiatives au niveau de l'Union Européenne qui pourraient découler de la consultation récemment lancée par la Commission européenne, notamment avec le groupe de haut niveau pour la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autre formes d'intolérance dont la restitution est attendue pour le printemps 2018.



Germany / Allemagne:

In October 2017 the new Act to Improve Enforcement of the law in Social Networks (Network Enforcement Act, NetzDG) has entered into force in Germany. The law aims to fight hate crime, criminally punishable fake news and other unlawful content on social networks more effectively through introducing various compliance obligations for social networks. One main aspect is that the law obliges the operators of large social media platforms to establish an efficient complaints management system which makes it easy for users to report unlawful content. If such content is reported to the operator, it has to take down or block this within 24h with regard to manifestly unlawful content, and generally within seven days with regard to unlawful content. Operators have to publish transparency reports half-yearly about their handling of complaints. Non-compliances with the obligations can result in fines up to 50 million. Such fines will not apply with regard to the non-removal of individual posts but for example where a provider fails either to properly organize a compliance system or to fulfil the reporting or supervising obligations. Also, such fines are to be determined according to the individual case and are subject to judicial review (which includes a proportionality test). If the competent authority wishes to impose a fine relying on the fact that content which has not been removed or blocked is unlawful, it shall first obtain a judicial decision establishing such unlawfulness.. If a fine is imposed, the platform operator can challenge the decision before the very same court.

It has to be noted that this new law does not impose any new restrictions on freedom of expression as it is guaranteed in Art. 5 (1) of the German Basic Law and Art. 10 ECHR. The NetzDG explicitly refers to unlawful content which is not protected by freedom of expression (e.g. incitement to hatred, insult or defamation). It is not applicable to any legitimate expressions of opinion, even if they are objectionable. So the law only serves to ensure that the operators of social media platforms meet their already existing legal obligations.

An unofficial English translation of final draft of the NetzDG can be found at:

https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf.



Republic of Moldova / République de Moldova:

In the last five years several legislative acts and action plans have been adopted, in order to rise the safety of children and teenagers on Internet. Such documents include the Law on the protection of children against the negative impact of information, the Strategy for the child protection for the years 2014-2020, the Action Plan for promoting safety of children and teenagers on Internet for the years 2017-2020. These documents define the information with negative impact on children as being the information publicly available which may be harmful for the physical and psychological health of children, for their physical, mental, spiritual and moral evolution, limit the share of such information and establishes the liability for breaking the law. They also approve the self-regulation of the service that filtrates the content that may be found on Internet and that has a negative impact on children that is provided by network providers and electronic communication services. They promote a web platform for reporting the illegal content on Internet. At the same time, a draft of law that oblige Internet providers and electronic communications services to filter the content with a negative impact on children on Internet at the user's request on a contractual basis is promoted. The services of filtering the Internet content that has negative impact on children is mediated on web pages. These documents also concern the collection and monitoring of statistical data on filtering Internet content with negative impact on children.



Switzerland / Suisse:

Le 1.12.2015, le Conseil fédéral a publié le rapport intitulé „La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet“⁶³. La conclusion de ce rapport est que le cadre juridique actuel est suffisant et qu'une législation générale, couvrant tous les domaines du droit, ne s'impose pas pour le moment en matière de responsabilité civile des fournisseurs. Le Conseil fédéral estime que les devoirs de diligence des fournisseurs doivent être gradués en fonction de leur proximité avec les contenus mis en ligne et des circonstances. Le rapport refuse à consacrer un droit civil pour une personne lésée d'exiger d'un fournisseur Internet qu'il lui dévoile le nom du détenteur anonyme de la connexion Internet par l'intermédiaire de laquelle l'acte illicite a été commis. Il faut que l'acte soit – également à l'avenir - pénallement répréhensible pour que le secret des télécommunications - et donc l'anonymat sur Internet - puisse être levé⁶⁴.

Lors de l'annonce de contenus problématiques, certains réseaux sociaux confèrent un statut particulier aux « trusted flaggers ». Ils effacent très rapidement les contenus signalés par ces derniers, si ces contenus contreviennent manifestement aux conditions d'utilisation de la plateforme. Ceci concerne particulièrement des vidéos contenant de la propagande terroriste ou des représentations de violence. L'Office fédéral de la police annonce ainsi régulièrement, en tant que trusted flagger, des vidéos de violence ou de propagande, en particulier dans le domaine du terrorisme djihadiste, à Youtube. Cet office est en

⁶³ <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bi/aktuell/news/2015/2015-12-110/ber-br-f.pdf>

⁶⁴ Communiqué de presse du 1.12.2015 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-59917.html>

outre en contact avec Facebook et Twitter et essaye d'obtenir ce statut également auprès d'autres réseaux sociaux.

L'Office fédéral de la police a également établi une liste noire de sites internet illégaux dans le domaine de la pornographie infantile. Les offres illégales y figurant sont, depuis des années déjà, bloqués, de manière volontaire et sans obligation légale, par les fournisseurs d'accès internet suisses (*Access Provider*). La révision en cours de la Loi fédérale sur les télécommunications (LTC) crée une obligation légale pour les fournisseurs de services de télécommunication d'effacer les informations de nature pornographique annoncés par l'Office fédéral de la police.

Le Conseil fédéral a publié deux rapports sur les questions juridiques dans le domaine des réseaux sociaux : le rapport « Cadre juridique pour les médias sociaux » du 9.10.2013 et le rapport « Cadre juridique pour les médias sociaux : nouvel état des lieux» du 10.05.2017⁶⁵. Le deuxième rapport traite, entre autres, de l'influence croissante sur le discours politique – voire sa manipulation – par de fausses informations ("fake news") et le fait que celles-ci soient de plus en plus générées automatiquement par des programmes (robots sociaux). Le Conseil fédéral a conclu que des dispositions légales supplémentaires ne sont actuellement pas nécessaires, étant donné que des exploitants de plateformes et des organisations privées ont lancé plusieurs initiatives d'autorégulation contre les fausses informations produites de manière intentionnelle.

I. SPECIFIC FOCUS AREA: FREEDOM OF EXPRESSION AND POLITICAL DISCOURSE

18. While there is often strong rhetoric on combating racism, this is sometimes not backed up by Government action, or indeed contradicted by other politicians. The damage that can be done by politicians either condoning hate speech, tacitly allowing it, or even spreading it themselves is severe. The use of hate speech by political parties and other organisations, and the failure to sanction their members increases the risk of amplification and further dissemination of neo-Nazism, racism and xenophobia and violent extremism. [relevant work of ECRI will also be referenced].

19. This section will focus on such responses as:

- The relationship between Article 10 ECHR and Article 11 ECHR in the case of the prohibition and dissolution of political parties and organisations that use hate speech.

20. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Austria / Autriche:

The constitutional provision of Sec. 1 para 3 of the Federal Law on financing of political parties (Political Parties Act 2012 – PPA), Federal Law Gazette I No. 56/2012 as amended by Federal Law Gazette I No. 84/2013, guarantees that the formation of political parties is free. Their activities shall not be subjected to any restriction by special legislation. This follows from the understanding that free political parties form an integral part of the political order of a free and democratic state.

In general, the Political Parties Act regulates the party financing arrangements to ensure transparency and control. Thus, the accountability of political parties has been tightened, there are rules for transparency or prohibiting specific donations. Furthermore, an effective sanction mechanism was created.



Estonia / Estonie:

The General Part of the Civil Code Act foresees compulsory dissolution of legal person, if, among others, the objective or activities of the legal person are contrary to law, public order or good morals; or there is any other basis provided by law (§ 40).

Relevant activities punished by the Penal Code are for example "incitement of hatred" (§ 151) and "violation of equality" (§ 152).



Germany / Allemagne:

Pursuant to Art. 21 (2) of the German Basic Law the German Federal Constitutional Court can declare a political party unconstitutional, if this party by reason of its aims or the behaviour of its adherents, seeks to undermine or abolish the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany (https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_21.html – latest version only available in German). Applications for a decision on whether a political party is unconstitutional may be filed by the German parliament (Bundestag), the chamber of the German parliament in which the federal states are represented (Bundesrat) or the German Federal Government.

The details of the proceedings are laid down in sections 43 et seq. of the Federal Constitutional Court Act.

⁶⁵ Les 2 rapports sont disponibles sous le lien : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/communication-numerique/medias-sociaux.html>

(An unofficial English version can be found at:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf>.)

The declaration of a party as unconstitutional means its prohibition. The details of the enforcement of such a prohibiton are regulated by sections 32 et seq. of the German Political Parties Act (Parteiengesetz – PartG, unofficial English translation can be found at :

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetztestexte/Parteiengesetz_PartG_engl_042009.html.

In Germany, the instrument of prohibiting political parties is used very reluctantly because of the important role parties play in the political process, especially with regard to freedom of expression and political discourse. So far, the Federal Constitutional Court has only twice prohibited a political party: In 1952, the Socialist Reich Party (SRP) was banned, and in 1956, the Communist Party of Germany (KPD).

In a judgement handed down on 17 January 2017 (2 BvB 1/13) the Federal Constitutional Court rejected an application by the Bundesrat to declare the unconstitutionality of the far-right National Democratic Party (NPD). The Court came to the conclusion that the NPD does indeed pursue anti-constitutional aims. However, according to the Federal Constitutional Court it has to be made sure that the prohibition of a party is not a means for prohibiting views or an ideology. For that reason, a political party can only be banned if there are specific and weighty indications that at least make it appear possible that the party can actually achieve its aim to abolish the free democratic basic order. To the Federal Constitutional Court it appeared entirely impossible that the NPD would succeed in achieving these aims, especially due to its structural deficiencies and lack of political relevance. For that reason the Court found that the NPD did not reach the high threshold determined by Art. 21 (2) of the Basic Law and by Art. 11 of the ECHR.

An unofficial English translation of this judgement can be found at:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2017/01/bs20170117_2bvb000113en.html.



Greece / Grèce:

The Code of Ethics for Members of the Greek Parliaments (articles 2 and 8 par.1) provides for the prevention of hate speech against persons on the grounds of their racial or ethnic origin, religious or political beliefs, sex, age, disability or sexual orientation (Official Gazette, A67/18.4.2016).



Serbia / Serbie:

Prohibition of political parties and associations

Article 55 of the Constitution establishes general freedom of political, union and any other form of association, as well as the right to stay out of any association. The same Article (paragraph 4) prescribes that the Constitutional Court may ban associations the activity of which is aimed at violent overthrow of constitutional order, violation of guaranteed human or minority rights, or inciting of racial, national and religious hatred. In addition, it is stipulated that secret and paramilitary associations shall be prohibited (paragraph 3). Also Article 5 of the Constitution concretizes that political parties shall be prohibited if its activities are aimed at forced overthrow of constitutional system, violation of guaranteed human or minority rights, inciting racial, national or religious hatred, shall be prohibited.

According to Article 4 paragraph 2 of the Law on Political Parties ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 36/09 and 61/15 – Constitutional Court's decision), the activities of a political party may not be aimed at violation of guaranteed human or minority rights or cause and incitation of racial, national or religious hatred. In relation to that, a political party performing activities contrary to Article 4 paragraph 2 of this Law shall be prohibited by the Constitutional Court (article 37 of the Law). Procedure for prohibition of work of association is initiated upon proposal of the Government, Republic Public Prosecutor and Ministry (Article 38).

Law on Associations ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 51/09 and 99/11 – other laws) provides in Article 2 paragraph 4 that secret and paramilitary associations are prohibited. Article 50 provides that Constitutional Court decides upon prohibition of work of secret and paramilitary associations (or organizations which became a member of international secret or paramilitary association) as well as associations whose goals or actions are aimed at violent overthrow of constitutional order, violation of guaranteed human or minority rights, or inciting of racial, national and religious hatred. The same Article also provides that symbols of visual identity and other designations of associations that are prohibited from working cannot be used in public. Procedure for prohibition of work of association is initiated upon proposal of the Government, Republic Public Prosecutor, ministry competent for administrative affairs, ministry competent for the field in which association goals are accomplished or by the Registrar (Article 51 para.1). Procedure for prohibition of work of association can be initiated and administered in relation to associations that do not have the status of a legal entity (Article 51 para. 2). Also, a note shall be entered into the Register, regarding initiating procedure for prohibition of work of association (Article 51 para. 3).

- Case-law of the Constitutional Court

Acting upon request of the Republic Prosecutor's Office, the Constitutional Court issued Decision no. VIIU - 249/2009 on 12

June 2012 by which it banned the Association "Otočastveni pokret Obraz" having concluded that the said association's activities were oriented in direction of violation of guaranteed human and minority rights and inciting of racial, national and religious hatred. In the reasons of decision, the Constitutional Court exposed very detailed analysis of both the subject association and the Serbian society, which could be described by the following sentence from the decision: "Constitutional Court had in mind that Republic of Serbia relatively recently went through very difficult historical period burdened by wars incited by racial and religious contradistinction of nations in the region and that democratic society which is still developing is still burdened by numerous prejudices...and it is of utmost social importance to protect the most important social values by all means and to prevent all occurrences that could, by generation of surroundings of insecurity and fear for minority members, annul efforts in direction of democratic tradition of Serbian people"⁶⁶.

Further on, acting upon request of the Republic Prosecutor's Office, the Constitutional Court issued Decision no. VIIU-171/2008 on 2 June 2011 by which it established that the Association "Nacionalni stroj" was a secret association whose activities were forbidden by the Constitution. In addition, the Constitutional Court banned the registration under the name and program objectives of the said secret association. Also, the secret association "Nacionalni stroj" was banned from promoting and spreading its ideas and program activities. Firstly, the Constitutional Court established that "Nacionalni stroj" substantially met the requirements to be distinguished from informal groups of people, which were for example extreme fans groups (in which case the Constitutional Court would have declared itself as incompetent). Secondly, the Constitutional Court established that "Nacionalni stroj" adopted its Statute which stated that the said association was a political association. Irregardless of that, the Constitutional Court established that "Nacionalni stroj" cannot be considered a political organization, which could be concluded from the Statute which did not include political elements. It further established that "Nacionalni stroj" did not fulfil lawful formal conditions to be considered association (it wasn't registered in the Register of Associations; there was no data on the founders; unknown head office and bodies of association etc.). Consequently, on account of the said formal deficiency, the Constitutional Court established that "Nacionalni stroj" was a secret association, especially having in mind that the said deficiency was a result of a conscious intent of this association⁶⁷.

- The withdrawal of financial and other forms of support by public bodies to political parties and other organisations that use hate speech.

21. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Estonia / Estonie:

Withdrawal of financial and other forms of support by public bodies to political parties and other organisations that use hate speech is not foreseen in Estonia.



France:

Bonne pratique en matière de dissolution d'organisation faisant usage d'un discours de haine

1) Cadre légal

L'article 3 de la loi du 1er juillet 1901 prévoit que "*toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement est nulle et de non effet.*".

Si le préfet estime qu'une association relève de ces dispositions, il doit, après avoir délivré le récépissé, saisir le tribunal de grande instance dans le ressort duquel l'association a son siège social afin de faire constater la nullité de l'association ce qui amènera le tribunal à prononcer la dissolution judiciaire de l'association. Cette dissolution peut également intervenir à la requête de tout intéressé (article 7 de la loi du 1er juillet 1901).

Par ailleurs, une association dont l'objet est licite mais provoque à la discrimination, à la haine ou à la violence raciste ou qui propage des idées racistes **peut faire l'objet d'une dissolution administrative**.

Conformément aux dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, le président de la République peut, par décret en conseil des ministres, prononcer la dissolution administrative des associations ou groupements de fait, dont les agissements portent une atteinte grave à la sécurité et à l'ordre publics.

Sept cas de dissolution administrative sont prévus par cet article à l'encontre d'associations ou de groupements dont notamment ceux « *6° ou qui soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence* ».

Préalablement à la mise en œuvre d'une mesure de dissolution, l'administration doit respecter la procédure du contradictoire prévue à l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec

⁶⁶ Annex 3 - The Constitutional Court's decision no. VIIU - 249/2009 from 12 June 2012

⁶⁷ Annex 4 - The Constitutional Court's decision no. VIIU-171/2008 from 2 June 2011

les administrations. Ainsi, l'administration doit :

- informer l'intéressé de la mesure qu'elle envisage de prendre dans un délai raisonnable et suffisant pour lui permettre de préparer sa défense ;
- préciser que l'intéressé peut faire valoir ses observations à l'oral ou à l'écrit, par le biais d'un avocat ou non ;
- communiquer à l'intéressé les raisons ou les griefs qui motivent son intention.

La mesure ne peut être adoptée par l'administration qu'après avoir pris connaissance des observations écrites ou orales et des moyens de défense de l'intéressé.

Enfin, la motivation de cette décision doit mettre en évidence la dangerosité particulière, pour l'ordre public et la sécurité publique, des activités du groupement ou de l'association. Le Conseil d'Etat tient compte de considérations de fait et de droit pour justifier le maintien d'une décision de dissolution.

Le juge administratif est compétent pour examiner les recours dirigés contre les dissolutions administratives. La procédure respecte le principe du contradictoire et les droits de la défense. Le juge administratif examine le caractère adapté, nécessaire et proportionné de la mesure selon un examen. Le juge administratif peut également être saisi par la voie du référé dans le cadre d'une procédure d'urgence permettant au juge d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale en cas d'atteinte grave et manifestement illégale.

2) Applications récentes du cadre légal

Les dissolutions prononcées depuis les années 2000 ont visé des associations ou groupements de fait en raison de leurs appels à la discrimination et de leurs propos et actions racistes. Il en va ainsi « *d'Unité radicale* » en 2002, « *d'Elsass Korps* » en 2005, de « *Tribu Ka* » en 2006 et de « *Jeunesse Kémi Séba* » en 2009.

Plus récemment, en 2013, suite à l'agression d'un étudiant par les membres d'une association d'extrême droite, cinq procédures de dissolutions de groupements de fait et d'associations ont été mises en œuvre à la demande du Premier Ministre.

Ces données démontrent que la procédure de dissolution est utilisée de manière exceptionnelle par les autorités françaises, lorsqu'il est démontré que ces associations tiennent des propos relevant du discours de haine, afin de trouver un juste équilibre entre la liberté d'association et d'expression, d'une part, et d'autre part, des considérations tenant au droit d'autrui ou à l'ordre public.



Germany / Allemagne:

In Germany, political parties are entitled to public funding if they, according to the result of the most recent elections to the European Parliament or to the Bundestag, received at least 0,5 % or, in an election to a Landtag, received 1 % of the valid votes cast for party lists. Under the previous rules, this funding was available for any political party, including anti-democratic ones, as long as they had not been prohibited by the Federal Constitutional Court.

In 2017, the German legislator has cancelled the public funding for political parties which have not been banned but are nonetheless hostile towards democracy. For this purpose, the German Basic Law and some relevant federal acts have been amended. Pursuant to the new Article 20 (3) of the Basic Law (https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_21.html – the amended version is not yet available in English), political parties are excluded from receiving public funding if they aim at abolishing the existing free democratic basic order. This applies irrespective of whether it appears possible for the party to achieve this goal. An application to exclude a party from public funding can be filed by the Bundestag, the Bundesrat or the Federal Government. The Federal Constitutional Court must decide on such an application. An exclusion from public funding is limited to a period of six years but can be extended.

The new regulation has its origin in the abovementioned (see box no. 20) judgement of the Federal Constitutional Court of 17 January 2017 regarding the far right-wing National Democratic Party (NPD). While the Court rejected the application to ban the NPD due to the fact that it did not consider the NPD to be a genuine threat to the democratic basic order, the Court indicated that there were less restrictive means than a prohibition to react to parties which are hostile towards democracy. As a consequence of this, the German constitutional legislator amended the constitution shortly after the judgement was handed down.



Greece / Grèce:

In case if prosecution and pre-trial detention of either the leader or a number of a party's members involved in a criminal organization or a terrorist activity (articles 187 and 187A of the Penal Code), state funding is suspended, following a decision by Parliament (article 23, Law 4203/2013).

- Self-regulation by public institutions (including elected bodies, political parties, etc.) as a means of combating the use of hate speech, by:

- encouraging the adoption of codes of conduct which provide for suspension and other sanctions for breach of their provisions and ensuring their effective implementation;
- encouraging political parties to sign the Charter of European Political Parties for a non-racist society;
- promoting the monitoring of misinformation, negative stereotyping and stigmatisation.

22. Please provide good practices in relation to the preceding topics.



Estonia / Estonie:

A good example of a NGO initiative relevant to this topic is the Network of Estonian Nonprofit Organisations' 'Valimiste valvurid' (Election Guardians), where representatives from several NGOs and different media, policy and other experts keep an eye on whether politicians' campaigns (actions, messages etc.) are in line with the 'Hea valimistava' (good practice document for elections). The text consists of principles for politicians to follow, including transparent funding of campaigns, not spreading hate speech and other topics related to moral and ethical questions. The experts are usually rather active and bring out any shortcomings publicly. However, the document itself is not legally binding and qualifies rather as a code of ethics to follow during election periods.

In 2016, a member of a parliamentary party was evicted from the party for giving speeches that contained racist elements. The party issued a public statement explaining that racist statements are against the values the party supports and that the party does not tolerate racism in any forms.



Greece / Grèce:

The Hellenic Ministry of Justice, Transparency and Human Rights actively participates in the European Commission's Sub-Group on countering Hate Speech On Line and takes into consideration all new developments and initiatives in this field. Furthermore, Presidential decree 77/2003 ratified the Code of Conduct on News and Other Journalistic and Political Broadcasts, as it was drafted by the National Council for Radio and Television, which is an independent authority, as specified by law (article 15 par.2 of the Constitution).

- It should also be indicated that political figures must have a higher tolerance towards criticism and that great care must be taken when limiting speech in political debates. However such figures are not expected to tolerate discrimination based on gender, race, etc. which is prohibited by Article 14 ECHR.

23. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Austria / Autriche:

When examining claims for compensation in respect of alleged insults relating to politicians under Sec. 6 of the Media Act (see para 40 below), Austrian civil courts take into account, *inter alia*, whether and in how far the statement at issue contributed to a debate of public concern, and the position and conduct of the politician concerned (see, for example, the recent ECtHR decision of 2 May 2017 in the case of *Haupt v. Austria*. no. 55537/10).



Estonia / Estonie:

In October 2014, the Minister of Finance made insulting comments about the Minister of Education on account of his ethnic origin. The comments were condemned and criticised at various levels in the Estonian institutions, including by the President of Estonia. As a result, the Minister of Finance resigned.



Republic of Moldova / République de Moldova:

On the occasion of the presidential elections in 2016, the Central Electoral Commission adopted a Regulation which expressly forbade attempts on the person's safety and goods, incitement to hate or discrimination, incitement to war, interethnic hate or territorial separatism, harming the person's dignity or reputation, public offense, verbal, written or non-verbal expressions that do not comply with the general acceptable behaviour norms in political debates.



Serbia / Serbie:

According to Article 8 of the Law on Public Information and Media, the elected, appointed, i.e., assigned holder of public office shall be obliged to be subjected to the expression of critical opinions that pertain to the results of their performance, i.e.,

the policy they implement, and the opinions that are in relation to performing their function – regardless of whether they feel personally affected by the expression of these opinions.

- *Domestic case-law*

The Government encloses relevant case-law of domestic courts, namely judgment of the Supreme Court of Cassation⁶⁸ which indicates that public figures in practice are expected to be more tolerant to public criticism. Namely, by the same judgement, domestic courts established that the plaintiff's reputation and honor were not violated by the headings in newspaper ("Ambassador of USA cleaned while the director was modeling, Kirby in mud, Jovičić in the jeep", etc.). The plaintiff was a director of the public owned company at the time. Domestic courts established that newspaper published the truth and the description of the plaintiff (that he was acting like a model) on that matter was a value judgment of the journalist, for which reasons there were no preconditions for damages to be awarded to the plaintiff, especially having in mind that he was a public figure.

The Government also encloses a judgment of the Supreme Court of Cassation⁶⁹ which shows that public figures are not expected to endure insults in any case. Namely, in the instant case, the plaintiff was a lawyer which was awarded non-pecuniary damages for insults that were contained in the article under headline "I am a victim of lawyers' mafia". The published statement was issued by one of his clients which indicated that he/she has met many other people who were also deceived by the plaintiff. Consequently, the plaintiff lost many of his clients. Domestic courts established that the said statement was aimed to harm the plaintiff's personality and that he suffered as a consequence.

II. SPECIFIC FOCUS AREA: FAKE NEWS (DISINFORMATION)

24. The rise of fake news is a contemporary issue concerning the freedom of expression. This section will cover current international and regional initiatives that attempt to address this phenomenon and limit its harmful effects.

25. Please provide additional good practices in relation to the preceding topic.

26. Some examples of such initiatives:

- The International Fact-Checking Network (IFCN)⁷⁰ at *Poynter* which has developed a code of principles for journalists to check facts and the *CrossCheck* project.⁷¹
- In Germany, Facebook ~~has collaborated~~ is collaborating with the German NGO *Correctiv*,⁷² in France, the programme *Poynter* and the campaign *On te manipule* has been developed;⁷³ in Russia, amendments to the Law on Information, Information Technologies and Protection of Information were adopted on 10 June 2016, whereby "news aggregators", with more than 1 million users are required to check the truthfulness of "publicly important" information before dissemination.⁷⁴

Austria / Autriche:

The distribution of false or manipulating information is regarded as illegal only in exceptional cases, for example in case the distribution of fake news is connected to general elections. According to Sec. 264 of the Penal Act, the public dissemination of false information which is liable to keep persons entitled to vote from casting their vote or to influence the voting behaviour is regarded as a criminal offence, if the dissemination takes place at a point in time when a counter statement cannot be published in due course.

There is an ongoing discussion on the necessity of regulating the phenomenon of fake news in order to safeguard a pluralistic discourse based on objective information and professional journalism as a condition for a democratic decision-making. At the same time, however, the constitutionally enshrined right to freedom of expression must be warranted. Austria is aware of the challenges and tensions associated with this topic and will continue to contribute to the ongoing dialogue on the national and the European level.

⁶⁸ Annex 5 - *Judgment of the Supreme Court of Cassation Rev 1958/2016 of 21 December 2016*

⁶⁹ Annex 6 - *Judgment of the Supreme Court of Cassation Rev 605/2017 of 6 April 2017*

⁷⁰ <https://www.poynter.org/channels/fact-checking>

⁷¹ Fourth annual report of the Secretary General of the Council of Europe on the state of democracy, human rights and the rule of law in Europe: [Populism - How strong are Europe's checks and balances?](#), p.54.

⁷² Further details available at: <https://media.fb.com/2017/01/15/addressing-fake-news-in-germany/>

⁷³ Further details available at: <http://www.gouvernement.fr/on-te-manipule>.

⁷⁴ [Fourth annual report of the Secretary General](#), pp.53-54.



Estonia / Estonie:

During the local government elections in Estonia, in September/October 2017, the NGO Estonian Debating Society in collaboration with online-news service Delfi and daily newspaper Eesti Päevaleht conducted a fact-checking initiative 'Faktikontroll' (Fact Control), where the members of the NGO controlled several statements made by politicians during the elections period. The aim of the project was to fight against wrong claims and fake 'facts'. The articles with the results were highly popular among readers.



France:

Bonnes pratiques relatives à la lutte contre les « Fake News »

Le phénomène des « **fake news** » a pris une grande ampleur récemment, en raison de la multiplication des réseaux sociaux, qui leur donne une caisse de résonnance inédite, et à la faveur des récentes échéances électorales dans plusieurs pays.

Il convient en la matière de trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression et la protection de l'ordre public et des droits d'autrui – notamment le droit à la réputation, qui est particulièrement en jeu ici.

La question est donc délicate en raison des répercussions et des graves conséquences de la large diffusion de fausses informations, qui peuvent, en période d'élection, fausser le processus électoral.

La France a répondu à ce phénomène, dans le respect de ses engagements internationaux, par la mise en place de campagnes de sensibilisation.

Dans un premier temps, il faut noter que dans certains cas les « *fake news* » peuvent constituer la première étape d'un processus de radicalisation par une perte des repères habituels, et est dès lors susceptible de relever dans les cas les plus graves du droit pénal : l'article 27 alinéa 1^{er} de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dispose que « *la publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique ou aura été susceptible de la troubler sera punie d'une amende de 45.000 euros d'amende* ».

Cependant, la condamnation sur ce fondement est conditionnée à la preuve du trouble à l'ordre public, avéré ou susceptible d'être causé, et ne peut intervenir que dans les cas les plus graves et les plus manifestes.

Ainsi, il est apparu nécessaire de mieux lutter contre ce phénomène des « *fake news* » par d'autres moyens, en particulier l'éducation à un usage critique des réseaux sociaux, notamment par des actions concrètes d'information et de sensibilisation auprès des jeunes dans les écoles primaires, les collèges, et les lycées.

Il est en ce sens important de noter le rôle joué par plusieurs associations, comme Génération Numérique, Conspi Hunter, France Fraternités, et prochainement E-enfance, soutenues par la DILCRAH (délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti LGBT).

La DILCRAH soutient également plusieurs associations telles que l'Observatoire du conspirationnisme, et l'association What's the fake, qui produisent des films diffusés sur internet, et qui sont destinés à analyser et à déconstruire le discours conspirationniste, et les fausses nouvelles ou « *fake news* ».⁷⁵

A titre d'exemple, dans une publication récente du 15 novembre 2015, l'association « What's the Fake » a mis en ligne un clip vidéo dont le but était de faire connaître les sources des « *fake news* » publiées sur twitter et facebook, en s'appuyant sur une étude menée par des chercheurs de plusieurs universités sur ce sujet, qui démontrent que les théories du complot et les *fake news* provenaient majoritairement des mêmes sources (<http://what-the-fake.com/2017/11/15/reddit-4chan-forums-fake-news/>). L'association permet ainsi de faire connaître au grand public les travaux sur ce domaine et de le sensibiliser à la recherche de l'origine de ces informations, afin d'éviter toute manipulation.

Ainsi, la France soutient pleinement les associations et les initiatives dont le but est de sensibiliser au danger des « *Fake News* » et du conspirationnisme en invitant à analyser, déconstruire le discours propagé sur les réseaux sociaux, plutôt que d'adopter une politique d'interdiction systématique qui serait contraire à l'article 10 de la Convention.



Republic of Moldova / République de Moldova:

Since November 2015, the Independent Press Association in partnership with the Independent Journalism Center and the Association of Independent Tele-journalists in Republic of Moldova is conducting the media campaign against false and

⁷⁵ Les travaux de déconstruction et d'analyse de ces associations sont à retrouver sur les sites suivants :

- <http://what-the-fake.com/> , s'agissant de What The fake et <http://www.conspiracywatch.info/> s'agissant de l'Observatoire du Conspiracionnisme.

biased information “*Stop Fals!*”. The goal of the campaign is to diminish the effects and the impact resulted from propagandistic and manipulative information that distorts the reality, being spread out through various communication means by mass-media institutions and other politically-controlled structures, and to build Moldovan citizens’ capacities to critically analyse the received information.

The Independent Press Association also launched the application *StopFals* for mobile phones, through which the users may report information they find as being false or distorted and IPA shall check their veracity.



Serbia / Serbie

According to Article 9 of the Law on Public Information and Media, prior to publishing the information about an occurrence, an event or a person, both the editor and the journalist shall check its origin, authenticity and completeness with due diligence appropriate for the circumstances. Also, both the editor and the journalist shall convey the accepted information, ideas and opinions authentically and fully, and if the information is taken from another medium, they shall credit that medium.

According to Journalists' Code of Ethics heading IV paragraph 6, media are obliged, without postponement to publish correct and complete information, even though they unintentionally published information which later proved to be false accusation, rumor, insult or defamation. Provisions of heading V paragraph 2 stipulate that journalist must not blindly trust sources of information, but must keep in mind that information sources often have their own interests or interests of the social groups to whom they belong, and that they adjust their statements to such interests. Also, readers/viewers/listeners must be notified regarding direct benefits that the source can achieve from publishing said information (paragraph 2). Keeping secret of the facts that might significantly affect the public perception of an event is equal to their deliberate distortion or lying (paragraph 3). In addition, if the sources of information are spokespersons of political parties, individuals and companies, this information must be indicated because of the possibility of their direct or indirect impact on objectivity of reporting (also paragraph 3).



Sweden / Suède:

In Sweden, the national agency The Media Council is tasked with providing education and training in media and information literacy for children and young people. Since 2017, media and information literacy is also part of the Swedish curricula.

The Library Act establishes the overarching aim of the public library system: The libraries in the public library system shall promote the development of a democratic society by contributing to the transfer of knowledge and the free formation of opinions.

Public libraries shall, according to the Library Act, attempt to increase knowledge about how information technology can be used for the attainment of knowledge, learning, and participation in cultural life. This provision is directed at the ability to use digital technology in order to obtain and evaluate information. In particular, the government bill stresses the fact that although many people today have great knowledge of how to use information technology, this is not true for all groups. It is also noted that even technologically proficient people may lack crucial insight regarding how to relate to digital information sources and how information can be problematised, evaluated, and critically examined.

In the budget bill for 2018, the government proposes that the National Library be commissioned to increase digital skills in Sweden. The National Library, together with the regional library activities, will coordinate an education of the country's public libraries to increased digital competence.

27. Relevant work of the CDMSI may also be referenced.

IV. HATE SPEECH

28. There are a number of issues related to hate speech and incitement to violence that should be explored such as:

- The challenge of defining “hate speech”.

[There are a number of international and regional instruments that include a definition of hate speech:

- At the Council of Europe level, the Committee of Ministers' Recommendation No. R (97)20 includes a definition of hate speech. Note the ongoing preparation of the Committee of Ministers' reply to Parliamentary Assembly Recommendation 2098(2017) on “Ending cyberdiscrimination and online hate”; see also the references contained in the Council of Europe Manual on hate speech (2009).
- At the EU level, there is the 2008 Council Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, of unlawful hate speech.
- At the international level, guidance seems also to be emerging through the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)'s *Rabat Plan of Action*. Additional

United Nations instruments and works are to be taken into account see: ICCPR Article 20 and Human Rights Council General Comment No. 11.]

[relevant work of ECRI will also be referenced].

29. Please provide good practices in particular with regard to the definition of hate speech in the national context.

 **Austria / Autriche:**

For certain cases of hate speech, the freedom of expression is limited by law in order to protect weighty interests of society. For example, legal prohibitions of the incitement to terroristic acts or the approval of such acts, vilification of religion, or the denial of holocaust are in place. In 2016 the criminal offence of incitement to violence against certain groups ("Verhetzung") was revised and the criminal liability for "hate crimes" extended. Regard is also taken of the phenomenon of "cyber-mobbing" which constitutes a criminal offence since 2016.

With regard to contents presented by audio-visual media services, the Federal Act on Audio-visual Media Services (Audio-visual Media Services Act – AMD-G), Federal Law Gazette I No. 84/2001 as amended by Federal Law Gazette I No. 86/2015, constitutes the obligation to respect the human dignity and fundamental rights of others. Audio-visual media services shall not incite others to hatred on grounds of race, sex, religion, disability and nationality (Sec. 30). Moreover, all programmes of the ORF must respect the human dignity and fundamental rights of others with regard to presentation and content and must not incite others to hatred on grounds of race, sex, age, disability, religion and nationality (Sec. 10 ORF-Act).

Anyhow, also when applying these laws the right to freedom of expression has to be respected. Caricatures, satire or polemic or harsh critique must not be prohibited. Thus, the permissibility of infringements is scrutinised in every single case in order to avoid a criminalisation of free expression and at the same time counteract attacks on human dignity.

 **Estonia / Estonie:**

Hate speech has not been defined at the national level. The Penal Code includes the offence of incitement of hatred (§ 151 of the Penal Code that covers the most serious incidents of hate speech).

 **France:**

La notion de discours de haine n'existe pas en tant que telle dans le droit national, même si le concept est connu des juridictions et des institutions nationales, par référence aux travaux du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

Cependant, les différentes composantes du discours de haine se retrouvent dans la législation pénale française, principalement dans la loi du 29 juillet 1881, dans l'article 6 de la loi sur la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 (voir §17 ci-dessus) et subsidiairement dans le code pénal.

Sont ainsi réprimés, notamment, la provocation publique à un crime ou à un délit suivi de sa commission ou de sa tentative, l'apologie des crimes d'atteinte volontaire à la vie ou de crime contre l'humanité, ainsi que la provocation publique ou non publique à la haine, la violence ou à la discrimination, l'injure et la diffamation publique ou non publique à raison de l'origine de la victime, de sa religion, de son sexe, de son orientation sexuelle ou identité de genre, de son handicap.

Ces dispositions législatives sont détaillées et explicitées sous le §32 ci-dessous.

 **Germany / Allemagne:**

Germany has transposed the 2008 EU Council Framework Decision and the Additional Protocol to the Cybercrime Convention of 28 January 2003 into domestic law. The respective Federal Act has entered into force on 22 March 2011 (see Federal Law Gazette 2011 I, page 418).

Even though the German criminal law does not provide a general definition of hate speech, it does fulfil the requirements of the Council Framework Decision and the Additional Protocol by a set of rules. Hate speech and incitement to violence are punishable under the following sections of the German Criminal Code : section 130 (Incitement to hatred), section 140 (Rewarding and approving of offences), section 126 (Breach of the public peace by threatening to commit offences), section 185 (Insult) and section 189 (Violating the memory of the dead).

In addition to this, since 2015 the German Criminal Code expressly includes "racist, xenophobic, or other motives evidencing contempt for humanity" in the catalogue of circumstances to be considering during sentencing (section 46 (2), second sentence, of the Criminal Code, amended by Act of 12 June 2015, which took effect on 1 August 2015). These motives are

generally to be considered as aggravating circumstances.

An unofficial English translation of the German Criminal Code, last updated in October 2013, can be found at:
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb.html.



Greece/ Grèce:

With a view to strengthening the country's criminal anti-racism legislation and adjusting the relevant legislative framework with EU Council Framework Decision 2008/913/JHA, Law 927/1979 was amended by Law 4285/2014. According to the latter, acts, such as: a) public incitement to acts or activities, which may result to discrimination, hatred or violence against individuals or groups of individuals defined by reference to race, colour, religion, descent, national or ethnic origin, sexual orientation, gender identity, in a manner which endangers public order or threatens life, liberty or physical integrity of the abovementioned persons, b) the establishment of or participation in an organization or union of persons of any kind systematically pursuing the commission of the abovementioned acts, and c) the act of publicly condoning, trivializing or maliciously denying the commission or seriousness of crimes of genocide, war crimes, crimes against humanity, the Holocaust and Nazi crimes, recognized by decisions of international courts or the Hellenic Parliament, under the circumstances prescribed by this Law, are punishable.



Republic of Moldova:

The Law on freedom of expression defines the hate speech as being any form of expression that causes, propagates, promotes or justifies racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance.



Serbia / Serbie:

- *Constitutional provisions*

Firstly, we indicate that the Constitution provides for general prohibition of hatred in article 49 which sets forth the following: „Any inciting of racial, ethnic, religious or other inequality or hatred shall be prohibited and punishable“.

Additionally, it should be noted that various provisions of the Constitution provide that certain rights and freedoms can be restricted by law in order to prevent racial, ethnic or religious hatred (e.g. freedom of thought, conscience and religion – Article 43, freedom of the media – Article 50, freedom of association – Article 55).

- *Media laws*

The Article 75 of the Law on Public Information and Media sets forth that ideas, opinions or information published in the media shall not incite discrimination, hate or violence against an individual or a group of individuals on grounds of their race, religion, nationality, sex, or their sexual orientation or other personal inclination, notwithstanding whether a criminal offence has been committed by such publication. The Article 76 of the Law prescribes that no breach of prohibition of hate speech shall be invoked if the information referred to in Article 75 hereof is a part of a journalistic text that has been published: without the intent to incite discrimination, hate or violence against an individual or a group of individuals referred to in Article 75 hereof, especially if such information is a part of an objective journalistic report; with the intent to provide a critical view of the discrimination, hate or violence against an individual or a group of individuals referred to in Article 75 hereof, or of occurrences that constitute or might constitute incitement of such behaviour.

According to Article 51 of the Law on Electronic Media ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 83/14 and 6/16 – other law), the Regulator⁷⁶ shall ensure that the program content of the media service provider does not contain information which overtly or covertly encourages discrimination, hatred or violence based on race, colour, ancestry, citizenship, national origin, language, religion or political beliefs, sex, gender identity, sexual orientation, economic status, birth, genetic characteristics, health status, disability, marital and family status, criminal record, age, looks, membership in political, trade union and other organizations, and other actual or presumed personal characteristics. Regarding operative powers necessary to obtain the above proclaimed standards, the Regulator is authorized to initiate criminal or misdemeanor procedure or to impose other measures according to this law (Article 26). Other measures include a remonstrance, warning, temporary ban on publication of the program content or revoking of license (Article 28).

- *Criminal legislation*

We also note that Criminal Code ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 and 94/16) contains two following criminal offences related to subject matter of hate speech: Instigating national, racial and religious hatred and intolerance and Racial and other discrimination.

According to Article 317 paragraph 1 of the Criminal Code whoever instigates or exacerbates national, racial or religious hatred or intolerance among the peoples and ethnic communities living in Serbia, shall be punished by imprisonment of six months to five years. Paragraph 2 sets forth that if the offence specified in paragraph 1 of this Article is committed by

⁷⁶ Regulatory body for electronic media is an independent organization with delegated public powers (Article 5 of the Law on Electronic Media)

coercion, maltreatment, compromising security, exposure to derision of national, ethnic or religious symbols, damage to other persons, goods, desecration of monuments, memorials or graves, the offender shall be punished by imprisonment of one to eight years. Paragraph 3 prescribes that whoever commits the offence specified in paragraphs 1 and 2 of this Article by abuse of position or authority, or if these offences result in riots, violence or other grave consequences to co-existence of people, national minorities or ethnic groups living in Serbia, shall be punished for the offence specified in paragraph 1 of this Article by imprisonment of one to eight years, and for the offence specified in paragraph 2 of this Article by imprisonment of two to ten years. Therefore, it is to be noted that the subject criminal offence could be performed as a basic offence or in two aggravated ways which stipulate stricter punishments.

Further on, Article 387 of the Criminal Code stipulates that whoever disseminates/propagates or otherwise makes publicly available texts, images, or any other representation of ideas or theories that support or incite hatred, discrimination, or violence against any person or a group based on their race, skin colour, religious affiliation, nationality, ethnic origin, or some other personal characteristic shall be punished with imprisonment of three months to three years.

- *Autonomous regulations*

Provisions of the Law on the Prevention of Inappropriate Behaviour at Sports Events ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 67/03, 102/05, 90/07, 72/09, 111/09 and 104/13) have been consistently implemented in order to prevent hooliganism and all types of assaults with elements of discrimination. In cooperation with other state bodies and sports organisations, activities of prevention of all forms of violence at sports events have been undertaken, particularly in terms of violence that can be related to national, racial or religious hatred and bigotry.

The Statute of the Football Association of Serbia of 27 August 2017 provides in Article 4 that discrimination of any kind, including hate speech against a country, a person or a group of people on basis of ethnicity, race, sex, language, political opinion or any other basis is strictly forbidden and punishable by disciplinary measure.

The Journalists Code of Ethics from 2006 (supplemented in 2013) prescribes in heading IV paragraph 1 that all journalists must oppose to hate speech and any kind of violence. Like mentioned under the paragraph 15, the Code also prescribes that journalists' profession is incompatible with any kind of stereotypes. In addition, colloquial, abusive and imprecise referring to a group is forbidden. It is also stipulated that information about criminal offences, nationality, race, religious belief, ideology and political affiliation, sexual orientation, social and marital status could only be mentioned in reports if those characteristics are in direct relation with kind and nature of committed criminal offence.

- The implementation of international and regional standards by way of:
 - Ratification of treaties/withdrawal of reservations
 - Training on the relevant international instruments

30. Please provide good practices in relation to the implementation of international and regional standards.

31. Concerning the phenomenon of online hate speech: note the Cybercrime Convention and its Additional Protocol concerning the criminalisation of a racist or xenophobic nature committed through computer systems of 28 January 2003.



Austria / Autriche:

Austria ratified the Cybercrime Convention in 2012.



Estonia / Estonie:

Estonia has ratified CETS 185 on 12 May 2003; CETS 189 was signed on 28 January 2003.

Please also see information under par. 17 concerning the work of the web-constables.



Germany / Allemagne:

Germany has ratified the Additional Protocol to the Cybercrime Convention concerning the criminalisation of a racist or xenophobic nature committed through computer systems of 28 January 2003 on 10 June 2011.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Republic of Moldova signed the Cybercrime Convention on 23 November 2001 and ratified it on 2 February 2009.

The General Prosecution Office issued an Action Plan on preventing and combating cybercrimes. This document has been approved by 12 public institutions that are responsible for its enforcement. Its objectives include the accession to the Additional Protocol to the Cybercrime Convention, issuing the draft Conception on cyber security in the Republic of Moldova in order to create the State Information Protection System.

The Action Plan also provides the establishment of the National Cyber Security Committee and the creation of a database for the responsible authorities that would include the threats, vulnerabilities and incidents related to cyber security, the techniques and technologies used for attacks as well as good practices for protecting the cyber infrastructure. Moreover, agreements and conventions shall be closed between public authorities and private operators, especially Internet providers, on the procedure of blocking and closing illegal websites.

- The development of integrated policy as concerns:

- The use of national action plans, whether on hate speech in particular, or in a broader focus/context (in addition to enacting legislation, national action plans to combat racism and discrimination should focus on combating hate speech.)
- The enacting of legislation (note the importance of such features such as: clear and precise definitions; regular periods for review and update; specification of bias categories e.g. discrimination by ethnicity, religion, sexual orientation; relevant or specialised to various sectors; e.g. employment, media, education, welfare, sports; criminal law provisions)
- Law enforcement
- Data, monitoring, and research
- The education sector
- Dialogue with internet actors, civil society and other relevant actors

32. Please provide good practices on the preceding points (such as programmes and policies, including social integration policies, etc.).

Austria / Autriche:

See para. 29 above for general legislation and enforcement.

1. In the field of monitoring and research, the EU-project Research – Report – Remove: Countering Cyber Hate Phenomena (2016-2017), developed by the International Network Against Cyber Hate (INACH), co-funded *inter alia* by the EU, the Austrian Federal Chancellery and the Austrian Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, aims to provide a solid basis to draw sound conclusions on the concept of cyber hate. The project aims at:

- gathering systematic knowledge about the phenomenon, its origins and sources, as well as forms and influences through comparative research
- developing standards to document and analyse cyber hate and to improve takedown procedures by establishing guidelines for Internet Service Providers (ISPs) and social network sites and by providing support and advice to the political, legal and educational communities
- establishing a central contact point will help to develop a sustainable and effective cross-border online complaint mechanism available worldwide to all users from their home or mobile device
- monitoring activities that shall help developing an early warning system by continuously observing and analysing hateful content on the internet.

The project partners will particularly focus on the monitoring of antisemitism, hate against Roma and Sinti, hate against Muslims and homophobia.

2. As regards the education sector, freedom of expression is taken into account in human rights education, which is a key aspect of political education in the Austrian education system. In that context, aspects such as the justification and necessity of restrictions of freedom of expression for the purpose of protecting the fundamental rights of others, as well as issues of radicalisation, stigmatisation and discrimination are addressed.

Measures aim at strengthening the power of judgement and reflection.

Human rights education forms an integral part of citizenship education, which is an educational principle that has been in force since 1978 and provides for civic and human rights education at all school levels and in all school types. Human rights are dealt with in numerous ways, ranging from education in history and political science to children's rights. The Austrian Centre for Citizenship Education in Schools (*polis*) is an educational service institution operating under the Ministry of Education, which offers training courses for teachers, teaching material and textbooks developed in close cooperation with national and international organisations (e.g. ETC Graz, AMNESTY ACADEMY, Council of Europe, Anti-Defamation League etc.). The programmes primarily aim at linking universal human rights with everyday experience, focusing on the importance of these rights in practice. The Austrian Centre for Citizenship Education in Schools (*polis*) provides *inter alia* several educational materials relating to freedom of expression, its limitations and political participation and democracy (all

available online at <http://politik-lernen.at>, some also in print version).

The “Political Education Action Days” (*Aktionstage Politische Bildung*) by the Federal Ministry of Education and the Austrian Centrefor Citizenship Education in Schools (*polis*) are an annual series of events throughout Austria, including workshops, exhibitions, lectures, movies, projects, radio programmes, online-articles et cetera debating issues of political education. In the course of the Political Education Action Days 2017 (23 April to 9 May), the aspect of freedom of expression was reflected under the head of the World Press Freedom Day (3 May; http://www.politik-lernen.at/dl/lkNmJMJKomlKMJqx4KJK/pa_2_17_Methoden.pdf).

The Political Education Action Days 2018 will focus on human rights education.

Several projects for the prevention of radicalisation, racism, migration, violence and marginalisation are mentioned in the ECRI – Report Austria, October 2015 (Appendix Government’s viewpoint, 59–60). Moreover, the following projects are worth mentioning:

- In 2015/16, about 500 workshops on democracy, de-radicalisation, antidiscrimination and racism were offered to all types of schools and grades. In 2017/18, under the heading “Against radicalisation and marginalisation: strengthening democratic culture and digital courage”, phenomena such as online hate speech shall be addressed and counter-strategies shall be developed. Civil courage and solidarity actions as well as political and social participation shall be covered. The workshops will be run by experts and associations from different fields (e.g. Demokratiezentrum Wien, Friedensbüro Salzburg, Caritas Vorarlberg, österr. Liga für Menschenrechte, erinnern.at) and organised by the Austrian Centrefor Citizenship Education in Schools (*polis*) (<http://www.politik-lernen.at/site/praxis/workshopreihe2017>).
- In 2016, several materials on human rights concerning prevention of violence and digital competence, addressing hate speech, were prepared (for use in school and extracurricular). Moreover, a handbook on work in schools from 2014, elaborated in the course of the Council of Europe’s initiative “Movement against Hate speech”, was translated into German.
- The guideline “*Aktiv gegen Hasspostings*” by the “Safer Internet” initiative was supported by the Federal Ministry of Education and actively communicated to schools (https://www.saferinternet.at/uploads/tx_simaterials/Aktiv_gegen_Hasspostings_Leitfaden_01.pdf)
- Since 2008, the Federal Ministry of Education has, in the framework of the national strategy on prevention of violence at Austrian schools, continuously worked on providing specific and effective assistance for the prevention of and intervention in cases of violence. The message is “zero tolerance for violence” in every respect, be it physical, verbal or psychosocial violence in school and in society (<http://www.schulpsychologie.at/gewaltpraevention>).

Milestone 2017 was the network meeting “Prevention and Intervention in cases of (cyber)mobbing” on 20 and 21 November 2017. The importance of a comprehensive school strategy for the physical and psychological well-being and approval of the “CHARTA – establishing a violence-free school culture”. The following principles were focused on:

- Implementation of zero tolerance for violence!
- Appreciation of diversity!
- Designation and rejection of discrimination!
- Strengthening self-, social and systemic competence of teachers!
- Living participation!

The results of the network meeting will be published on the website of school psychology and forwarded to the schools.



Belgium / Belgique:

Bonne pratique : La circulaire COL 13/2013 commune au Ministre de la Justice, Ministre de l'intérieur et Collège des procureurs généraux vise à l'uniformisation des politiques en matière de recherches et de poursuites relatives aux discriminations et délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe) et accorde une attention particulière à la cyberhate.

En Belgique, une circulaire a pour objectif d'uniformiser les politiques de recherche et de poursuite du chef des infractions aux lois et décrets « anti-discrimination », « genre » et « antiracisme », en ce compris le phénomène de négationnisme qui traitent notamment du discours de haine. A cette fin, elle prévoit un cadre et des critères uniformes permettant un développement homogène de cette politique sur le terrain. Dans ce cadre, une attention particulière est portée à la recherche **des infractions commises par le biais d'internet (cyberhate)** et des collaborations spécifiques sont prévues à cet effet. L'approche se veut intégrale : en pratique, le magistrat coordinateur réunit chaque année les magistrats de référence en vue d'évaluer l'application de la circulaire et de procéder à des ajustements ou au développement d'instruments en vue de sa mise en œuvre. En parallèle, des formations sont proposées aux magistrats. Un intérêt particulier a été porté à la formation et la mise à jour des connaissances des magistrats en matière de cyberhate ces dernières années : ainsi, depuis 2016, la formation des stagiaires judiciaires intègre cette matière. Par ailleurs, une formation approfondie a été proposée aux magistrats sur cette matière en 2015 et 2017. En février 2017, les magistrats de référence « discriminations » se sont vu également proposer une après-midi de réflexion sur cette thématique. Une formation spécifique à la COL 13/2013 est également organisée à destination des policiers. La question des discours de haine y est abordée ainsi que l'équilibre à trouver entre humour sur le lieu de travail – comportement harcelant et liberté d'expression.



Estonia / Estonie:

Please see information under par. 17 above concerning the project "Safer Internet Centre".



France:

Dans un souci de lutter contre les discours de haine, qui viennent troubler l'ordre public, le vivre-ensemble et les droits d'autrui, la France s'est dotée d'un système complet d'infractions pénales venant réprimer les discours de haine, dont elle a amélioré l'efficacité par la loi du 27 janvier 2017.

Par ailleurs, elle a mis en place un système permettant une application efficace de ces règles aux infractions commises sur internet.

Bonne pratique relative à la législation française venant réprimer les discours de haine

I - Panorama de la législation relative au discours de haine

Ainsi qu'il a été rappelé au §29 ci-dessus, la loi française réprime le discours de haine dans chacune des formes qu'il peut prendre.

A la suite de la loi du 27 janvier 2017 sur l'égalité et la citoyenneté, qui a renforcé les peines prévues pour certaines infractions (voir ci-dessus), sont ainsi réprimés :

- la provocation publique à un crime ou à un délit suivie de la commission de l'infraction provoquée et la provocation publique à un crime suivie d'une tentative (article 23 de la loi du 29 juillet 1881). Considéré comme complice de l'infraction principale réalisée, l'auteur de la provocation encourt les mêmes peines que ce dernier.

- la provocation publique, non suivie d'effet, à commettre les infractions de atteintes volontaires à la vie, d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, d'agressions sexuelles, de vols, d'extorsions, de destructions, dégradations volontaires dangereuses pour les personnes, et de crimes ou délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, infraction punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 alinéas 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1881)

- l'apologie publique des crimes d'atteintes volontaires à la vie, d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, d'agressions sexuelles, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes de collaboration avec l'ennemi, infraction punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 alinéa 5 de la loi du 29 juillet 1881)

- la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 alinéa 7 de la loi du 29 juillet 1881)

- la provocation publique à la haine ou à la violence ou aux discriminations prévues aux articles 225-2 et 432-7 du Code pénal, à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap, punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 24 alinéa 8 de la loi du 29 juillet 1881)

- la diffamation publique à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap, infraction punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 32 de la loi du 29 juillet 1881)

- l'injure publique à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, infraction punie d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et 45.000 euros d'amende (article 33 sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté de la loi du 29 juillet 1881)

- L'injure et la diffamation non publique commises envers une personne ou un groupe de personne à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur handicap, , prévus par les articles R625-8 et R625-8-1 du Code pénal, qui sont depuis la loi du 27 janvier 2017 et le décret du 3 août 2017 des contraventions de 5^e classe punies d'une peine de 1500 euros d'amende.

-La provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une prétendue race, une religion, ou en raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ou de leur handicap, contravention de 5^e classe prévue par l'article R625-7 du Code pénal.

II - Amélioration récente de la répression du discours de haine

Pour améliorer la lutte contre le discours de haine, les pouvoirs publics ont mis en place une série de mesures de nature à favoriser la répression des infractions mentionnées au I^o.

En effet, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, la majorité des infractions venant sanctionner le discours de haine sont des infractions de presse, qui répondaient donc au régime particulier qui leur est attaché : une prescription courte de 3 mois, une limitation des actes permettant d'interrompre la prescription, une limitation de la possibilité de requalification par le juge, dans un souci de protection de la liberté d'expression.

Cependant, la nécessité de traiter différemment les infractions portant sur les discours de haine a fait jour, et la loi du 9 mars 2004 avait déjà introduit une prescription d'un an s'agissant des faits de diffamation publique et d'injure publique raciales ou discriminatoires.

Récemment, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, ainsi que le décret du 3 août 2017, ont considérablement renforcé le régime juridique des infractions relatives au discours de haine.

1. Modifications du régime juridique des infractions relatives au discours de haine

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, ainsi que le décret du 3 août 2017, ont modifié le régime juridique des infractions relatives au discours de haine :

- Ils ont renforcé les peines encourues pour les infractions de diffamation et injure non publiques racistes ou discriminatoires, qui constituent maintenant, comme la provocation non publique à la haine, à la violence ou à la discrimination, des contraventions de 5^e classe.
- Ils ont élargi le délai de prescription de ces infractions, qui passe de 3 mois à 1 an, afin de les aligner sur celui de la diffamation ou de l'injure publiques à caractère racial ou discriminatoire (articles 65-3 et 65-4 de la loi du 29 juillet 1881). Elle lève également les limitations qui existaient sur les actes interruptifs de prescription.
- Ils ont créé un cas de discrimination, portant cette fois-ci sur l'identité de genre de la victime, afin de lutter contre la transphobie
- Ils ont permis, enfin, au juge de procéder à des requalifications entre les infractions de diffamation à caractère raciste, d'injure à caractère raciste et de provocation à la haine raciale, et instaure le même dispositif en matière d'homophobie et de sexism

2. Création d'une sanction adaptée afin de prévenir la récidive

Afin de permettre une plus grande prise de conscience par les auteurs des discours de haine, les pouvoirs publics ont également favorisé la diversification des réponses judiciaires, le renforcement de la pédagogie de la sanction, ainsi que la publicité donnée aux réponses judiciaires.

La loi du 27 janvier 2017 et le décret du 3 août 2017 ont également permis de prononcer ce stage de citoyenneté

- **comme peine alternative** à l'emprisonnement, s'agissant des délits de provocation publique à la discrimination et à la haine, de diffamation et d'injure publics en raison de la religion, de l'appartenance à une prétendue race ou nation, du sexe, de l'identité de genre ou du handicap
- **comme peine complémentaire** s'agissant des contraventions de provocation non publique à la haine, la violence et la discrimination, et de diffamation et d'injure non publics à raison de la religion, de l'appartenance à une prétendue race ou nation, du sexe, de l'identité de genre ou du handicap.

Dans ce cadre, les institutions mémorielles telles que le Mémorial de la Shoah ou le Camp des Milles ont développé des programmes de sensibilisation et de déconstruction des discours de haine s'adressant aux personnes condamnés ou faisant l'objet d'une alternative aux poursuites pour des infractions en relation avec le discours de haine.

III. Signalement des infractions au parquet : rôle de la DILCRAH.

Il convient de souligner le rôle particulier joué en la matière par la DILCRAH. Celle-ci a en effet dénoncé à de nombreuses reprises les dévoiements de certaines paroles publiques, émanant notamment d'un parlementaire de la Vendée, en mai 2015, à propos de l'inhumation de Jean Zay au Panthéon, d'un élu de l'Oise, à propos des gens du voyage, en juillet 2015, ou encore d'un maire de la Loire, en juin 2016, à propos d'un affichage public stigmatisant les personnes effectuant le ramadan.

La DILCRAH a par ailleurs signalé systématiquement aux parquets les propos tenus par des élus qui lui paraissaient pouvoir faire l'objet de poursuites, ainsi au parquet de Béziers au mois d'octobre 2016 au sujet de la campagne d'affichage à l'encontre des migrants décidé par le maire de la commune, au parquet de Saint-Etienne au mois de juin 2017 au sujet de l'interdiction édictée par le maire de Lorette du port du voile dans des lieux publics, ou encore au parquet de Grenoble au mois de mars 2017 concernant un conseiller municipal de la commune de Fontaine pour ses propos dégradants à

l'encontre des Roms.

Bonnes pratiques françaises en matière de répression du discours de haine et de mécanismes de responsabilité des intermédiaires de l'internet

Les réseaux sociaux, et plus largement les médias de l'internet ont connu depuis plusieurs années une recrudescence importante des contenus de haine, de nature notamment raciste, antisémite, et anti-Lgbt. Pouvoir apporter une réponse rapide et efficace à des publications incitant à la haine ou à la discrimination est donc un enjeu particulièrement actuel. Pour cette raison, la France s'est dotée d'un certain nombre d'outils.

I - La responsabilité des éditeurs et prestataires techniques, issue de la loi du 21 juin 2004 et de ses modifications ultérieures.

Les mécanismes de responsabilité pénale et civile des éditeurs de contenu, des hébergeurs et fournisseurs d'accès a fait l'objet d'une analyse particulière sous le §17 : la responsabilité de l'hébergeur (par exemple Youtube) peut être engagée pour ne pas avoir retiré un contenu illicite qui lui a préalablement été signalé.

Or, de par leur nature, les discours de haine entrent automatiquement dans la catégorie des « contenus illicites » définis par l'article 6 de la loi sur la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 qui cite spécifiquement : « *l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap ainsi que de la pornographie enfantine, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ainsi que des atteintes à la dignité humaine* ». (article 6, I, 7° de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique).

II- La création d'une plateforme PHAROS

Au-delà de l'aspect purement législatif, la France s'est dotée de moyens opérationnels afin de lutter efficacement contre la diffusion des discours de haine notamment sur les réseaux sociaux.

Ainsi, la France a créé un mécanisme rapide et efficace de signalement des contenus illicite sur internet par un arrêté du 16 juin 2009. En effet, la plateforme Pharos (« plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recouplement et d'orientation des signalements »), qui dépend de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information (OCLCTIC), **constitue une institution innovante et originale en Europe, qui permet de lutter plus efficacement contre les infractions commises en ligne : terrorisme, pédopornographie, discriminations, incitation à la haine, escroqueries. Opérationnelle depuis 2009, elle centralise via le site www.internet-signalement.gouv.fr les signalements par les internautes des contenus et comportements racistes ou négationnistes ou d'appel à la haine diffusés sur internet.**

Elle a ainsi reçu plus de 17 000 signalements de messages de haine et de discrimination en 2016.

De plus, dans le domaine des discriminations, des conventions de signalement professionnel ont été signées avec des partenaires pour leur permettre de bénéficier d'outils de signalement privilégiés, via Pharos :

- le CRIF (Conseil Représentatif des Institutions Juives de France) en 2009 ;
- la LICRA (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme) en 2009 ;
- SOS RACISME en 2012 ;
- SOS HOMOPHOBIE en 2013 ;
- le Service de Protection de la Communauté Juive (SPCJ) en 2014 ;
- le Défenseur des droits en 2015 ;
- l'association « *Le Refuge* » en mai 2016 (lutte contre l'homophobie).

Ainsi, les signalements effectués par les internautes, les services d'enquête ou les ONG permettent de recueillir une grande masse de données, qui sont ensuite exploitées, aux fins d'enquête. La plateforme PHAROS facilite donc le signalement des discours de haine sur internet, et par son implantation au sein de l'OCLCTIC, une réactivité importante des enquêteurs.

III. Obtention et conservation des données afin de permettre une réponse pénale efficace.

La plateforme Pharos présente l'originalité de permettre l'enregistrement des contenus de haine en cas de signalement aux fins d'enquête judiciaire.

Ainsi, afin de pallier l'absence de conservation par les plateformes internet des contenus de haine qui ont été retirés de la vue du public, la DILCRAH signale ainsi systématiquement à la plateforme Pharos les contenus de haine diffusés sur internet qu'elle communique aux parquets, afin que qu'ils y soient enregistrés et qu'une enquête soit diligentée. Par conséquent, même en cas d'effacement des contenus, une enquête judiciaire peut avoir lieu, sans nécessiter une demande d'entraide internationale aux Etats-Unis, dans la mesure où la plateforme Pharos conserve ainsi la preuve de la diffusion des URL qui renvoient vers des contenus illicites.

De plus, la jurisprudence de la Cour de cassation a récemment validé la possibilité, pour les enquêteurs, d'adresser directement des réquisitions aux sociétés établies à l'étranger afin d'obtenir des informations sur les contenus ou l'identité des personnes ayant procédé aux publications litigieuses, sans avoir à recourir à la procédure lourde d'entraide pénale internationale. Néanmoins, les destinataires de la réquisition sont libres de ne pas y répondre. (Cour de cassation, 6

novembre 2013, n°12-87.130).

IV. Rôle particulier de la DILCRAH en matière de signalement aux parquets des infractions relatives au discours de haine.

La DILCRAH a adressé depuis 2015 aux parquets plus de 140 signalements d'infractions à caractère raciste ou antisémite, ou à caractère anti-Lgbt, en majorité pour des discours de haine tenus en particulier sur internet.

Les signalements de la DILCRAH ont ainsi donné lieu à la condamnation de particuliers, d'auteurs de blogs, parfois massivement consultés, à des peines d'emprisonnement ferme, mais également à des peines d'emprisonnement avec sursis, à des peines d'amende, ou dans le cadre d'alternatives à l'emprisonnement pour des faits notamment de provocation à la haine raciale, ou d'apologie ou contestation de crimes contre l'humanité.

Ainsi, après signalement de la DILCRAH, Alain Bonnet, dit Soral, a été condamné en première instance pour apologie de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité par moyen de communication au public par voie de télécommunication, à 6 mois d'emprisonnement par jugement du tribunal correctionnel de Paris en date du 24 juin 2016 (site Egalité et réconciliation) ; encore récemment signalements effectués au parquet de Paris et suspension des comptes Twitter de la chaîne Youtube de Renaud Camus, et d'Hervé Lallin dit Ryssen, condamné à plusieurs peines d'emprisonnement ferme pour des faits de provocation à la haine et injure raciale.

Des signalements ont été également adressés à des instances de régulation nationales, comme le CSA, la Ligue de Football professionnel, ou des instances ordinaires comme le Conseil national de l'ordre des médecins, pour faire sanctionner des discours de haine.

V. Instauration d'un dialogue avec les intermédiaires de l'internet.

Par ailleurs, sur le plan pratique également, la DILCRAH et la Délégation aux industries de sécurité et aux cybermenaces du Ministère de l'Intérieur ont réuni au mois de mars 2017 les services de l'Etat (DGPN, DGGN, Préfecture de police, plateforme Pharos du Ministère de l'Intérieur, DACG, Parquet de Paris), et les opérateurs d'internet (Google, Facebook, Twitter, Dailymotion, Jeuxvideo.com, Gandi, OVH), afin d'une part de s'assurer d'une meilleure exécution des réquisitions judiciaires, et de la conservation à la disposition de la justice des contenus de haine effacés par les plateformes, et d'autre part de favoriser l'émergence d'une régulation de la haine sur Internet par un traitement efficace des signalements.

Lors de cette réunion, il a été demandé en outre aux plateformes d'internet d'informer systématiquement les utilisateurs et le public de la suppression des messages qu'elles effectuent, en application de leurs conditions générales d'utilisation, ou de la loi française, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, car les plateformes ne souhaitent pas susciter des contestations de la part des internautes, ou apparaître comme des « censeurs ».

Ainsi, la plateforme Pharos du Ministère de l'Intérieur a conclu un accord avec le réseau social Jeuxvideo.com permettant de conserver à la disposition de la justice les contenus retirés de la vue du public, afin de faciliter l'exécution des enquêtes judiciaires.

La DILCRAH a proposé par ailleurs lors de la dernière réunion du 25 octobre 2017 du groupe des experts de haut niveau pour la lutte contre le racisme, la xénophobie, et les autres formes d'intolérance sur le thème de lutte contre le discours de haine qu'un recensement systématique des difficultés rencontrées dans l'exécution des réquisitions judiciaires auprès des plateformes d'internet soit effectué à l'échelle européenne.



Georgia / Géorgie:

Hate Speech

Regulation of hate speech in Georgia is carried out by several legislative norms. To start with, Article 56 of the Law of Georgia on Broadcasting,⁷⁷ it provides programme restrictions, in particular, according to its paragraph 2 “**broadcasting of programmes containing the apparent and direct threat of inciting racial, ethnic, religious or other hatred in any form and the threat of encouraging discrimination or violence toward any group, is prohibited.**” Moreover, broadcasting of programmes, which intend to abuse or discriminate any person or group on the basis of disability, ethnic origin, religion, opinion, gender, sexual orientation or on the basis of any other feature or status, or which intend to highlight this feature or status, are prohibited, except when this is necessary due to the content of a programme and when it is targeted to illustrate existing hatred (paragraph 3).

The abovementioned principle is even further expanded by the **Code of Conduct for Broadcasters**,⁷⁸ as its Articles 31, 32 and 33 refer to the principles of diversity, equality and tolerance and their protection. Specifically, paragraph 3 of Article 33 follows that **broadcasters should avoid to offend any group on religious, ethnic or other ground, as well as should avoid to use such vocabulary or image.** The latter does not prohibit a broadcaster to promote an informed and balanced discussion on the issues of intolerance or discrimination or to transmit factual materials or the opinion which really exists in the society. Herewith, paragraph 4 of this Article reads out that if the source unjustified refers to ethnic origin, religious

⁷⁷ Law of Georgia on Broadcasting, Article 56, English version (01/06/2017 - 26/07/2017) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866?impose=translateEn&publication=44>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866>

⁷⁸ Code of Conduct for Broadcasters, English version available at: <https://www.gncc.ge/uploads/other/1/1034.pdf>, Georgian version available at: <https://www.gncc.ge/uploads/other/0/264.pdf>

faith, sexual orientation, family or property status, social standing, or any other factor **as a cause for the problem** in live broadcast or in the news programme, or **uses offensive terminology towards any group**, this should not go unchallenged and presenters should ask authors of offensive statements to substantiate their views. **These obligations are mandatory for all broadcasters operating in Georgia.**

It should be mentioned anew that establishment of ethical standards in the media, protection of these standards and increasing the professionalism of journalists are the main purposes and priorities of the Georgian Charter of Journalistic Ethics mentioned above. In order to accomplish this goal, the Charter addresses different mechanisms, such as operational responses to ethical misconduct in the media, to the public statements, as well as direct media outlets; publishing and reviewing the results of various thematic media monitoring; public hearing of applications brought before the council of the Charter and publication of decisions, etc. **All the aforementioned mechanisms aim to support prevention of hate speech.**

It should be mentioned, that the Resolution No. 3 of Georgian National Communications Commission concerning the approval of the regulation in respect to the provisions of services and protection of consumer rights in the sphere of electronic communications⁷⁹ envisages **obligations of internet providers** to create mechanisms to disconnect a user who disseminates hatred or incites particularly grave forms of violence (i.e. “**inadmissible production**”). According to this regulation, Internet providers and website administrators shall regularly check the content of registered websites and, if necessary, delete or block content. Moreover, the owner of the website shall examine any link allocated on an Internet site in order to ascertain that the internet site/page does not contain any offensive or inadmissible production. In case of finding such production, the owner shall take **appropriate measures to eliminate them**.

It is noteworthy, that last two years, the Internet Freedom Status of Georgia is defined as **Free** according to the survey by Freedom House.⁸⁰



Germany / Allemagne:

1) Federal Government Strategy to Prevent Extremism and Promote Democracy

In 2016, the German Federal Government, for the first time, has adopted a harmonised strategy for the national optimisation of the prevention of extremism and promotion of democracy. The Federal Government's strategy consists of going nationwide to the locations that are crucial for the prevention of extremism and the promotion of democracy – into the social sectors, local authorities and administrative districts, into the institutions, federations and associations, into the schools, into the prisons and also many other places where people are committed to strengthening democracy and defending human rights and freedom. The Federal Government's strategy is based on a systematic, strong networking of the various players at federal, regional and local authority level and in civil society and their coordinated cooperation across the board and also plans to support them more strongly than before. Approaches that have proved successful are to be expanded across Germany. Efforts will also be made to intensify cooperation with the business world.

The Federal Government's strategy also tackles the phenomenon of hate speech on the internet. While at the moment, various government departments are looking within their various areas of competence at this increasing phenomenon, the Federal Government Strategy states that in the future in this respect, an interdepartmental concept will be required to systematically support those who join the “No Hate Speech” movement online and consistently bring those who disseminate hate speech to justice.

An English version of The Federal Government Strategy can be found at:

<https://www.bmfsfj.de/blob/115448/cc142d640b37b7dd76e48b8fd9178cc5/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratiefoerderung-englisch-data.pdf>.

2) National Action Plan on Combating Racism

On 14 June 2017 the German Federal Government adopted a new National Action Plan on Combating Racism. The main elements of the Action Plan are positions and measures in the following fields of action: human rights policies; protection against discrimination and the prosecution of respective criminal offences; social and political education; civic and political commitment for democracy and equality; diversity in the working life; education and training as well as the strengthening of intercultural and social competence on the job; racism and hatred on the internet and research.

The Chapter on racism and hate on the internet (page 35 et seq.) gives an overview on several initiatives in this field which have been launched or are being supported by the German Federal Government or the Federal States (Länder).

The National Action Plan on Combating Racism can be found at:

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2017/nap.pdf>.

An English translation is estimated to be available by the end of 2017.

⁷⁹ Resolution No. 3 of Georgian National Communications Commission, 17 March, 2006, Concerning the Approval of the Regulation in respect to the Provisions of Services and Protection of Consumer Rights in the Sphere of Electronic Communications, Articles 3, 10¹, 10², 10³, English version available at: <https://www.gncc.ge/uploads/other/1/1033.pdf>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/63556>

⁸⁰ Available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/georgia>

3) Federal Programme “Live Democracy!”

The federal programme “Live Democracy!” has been launched by the German Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. The programme financially supports projects to prevent radicalisation and to promote democracy. This includes projects for strengthening democracy and civic engagement on the web. Innovative educational formats are to be used to teach skills to children, young people, parents, multipliers and educators to deal appropriately with hate speech on the internet. People and groups who are affected by racism and discrimination are to be empowered through the development of new formats. Projects for working with young people who are prone to radicalisation, or are already radicalised, are also supported in this programme area.

(More information on the federal programme can be found at:

<https://www.demokratie-leben.de/en/federal-programme/about-live-democracy.html>)

4) Task Force against illegal online hate speech

In order to tackle the increasing spread of hate speech on the internet, the German Federal Government has entered into a dialogue with relevant stakeholders.

In 2015 the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection established the Task Force against illegal online hate speech which brings together internet providers and organisations of civil society (<http://www.fair-im-netz.de>).

The invitation to join the task force was accepted by Facebook, Google (for its video platform YouTube) and Twitter and by several civil organisations like the Association of the German Internet Industry (eco), the Voluntary Self-Regulation of Multimedia providers (FSM), as well as organisations committed to the fight against racism and right-wing-violence.

The participants of the task forces agreed on implementing a series of best practices and objectives in order to ensure that all hate speech prohibited under German law shall be reviewed and removed from the social media platforms without delay. At the same time the participants agreed on considering all measures to address hate speech in the light of freedom of expression being of vital importance to the democratic process.

This self-regulatory approach did lead to some initial improvements. Still, a monitoring of content moderation system later revealed that the large social media platforms did not sufficiently succeed in establishing effective user complaints mechanisms and to delete illegal content on a voluntary basis. For that reason the German legislator in 2017 decided to establish the new Act to Improve Enforcement of the law in Social Network referred to above in Box No. 17.

Nevertheless the task force played an important role in bringing together the internet companies with relevant civil society organisations in order to intensify their collaboration, to raise awareness of the problem of hate speech on the internet and the need to strengthen counter speech and to foster a culture of communication.



Greece / Grèce:

The Program “Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime” by OSCE/ODIHR and the Hellenic Ministry of Justice, Transparency and Human Rights as a partner, is being currently implemented. The program started in February 2017, for a duration of two years. The project is being funded by the European Commission and provides for the improvement of the common database on hate crimes maintained by the Ministry of Justice and the Hellenic Police, the identification of the main elements of a national policy against hate crimes and the drafting of a cross-government protocol for preventing and combatting hate crimes as well as of a supplementary protocol on criminal justice system response to hate crimes.

Concerning support to victims, the recent Law 4478/2017 incorporated Directive 2012/29/EU, establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (among which, hate crimes).

The recording of racist crimes is carried out through the joint update (by the Greek Police and the Ministry of Justice) of a centralized annual scoreboard illustrating the criminal course of cases with a suspected racist motive, which are recorded as such by the Police.

Furthermore, non-EU nationals who are victims or material witnesses of racist acts may be granted a residence permit on humanitarian grounds until a judgment has been delivered or the case has been closed (article 19 A, law 4251/2014 as amended by law 4332/2015). Moreover, with the amendment (by Law 4332/2015) of article 41 of Law 3907/2011, the return and consequently the detention, of a foreign national, if he or she is a victim or a substantial witness of racist criminal acts (articles 81A of the Criminal Code and 1 and 2 of Law 927/1979) and submits a complaint or report of the incident to the competent police authorities, is prohibited, until the competent prosecutor has issued an act (designating the foreigner as a victim).

As far as the victims' right to claim compensation for their personal loss or moral harm is concerned, according to Article 3 of Law 3811/2009 (as applicable), victims of crimes of violence with intent, may claim compensation by the Greek Compensation Authority under certain circumstances.

In the context of the fight against racism, two (2) Divisions and sixty eight (68) Offices against Racist Violence have been established within the Hellenic Police and are currently operating throughout the country. Their basic responsibility is to

investigate crimes that may cause discrimination, hatred or violence against persons or groups of persons defined by reference to race, colour, religion, descent, national or ethnic origin, sexual orientation, gender identity, or disability. In addition, they notify without delay the competent Prosecutor, whenever they conduct a preliminary investigation in cases of racist violence.

In order that victims of racist crimes are protected, a special hotline ("11414", with normal calling rate for mobile phones and for all parts of Greece) is operating and a special form for complaints is available on the Hellenic Police website (www.astynomia.gr), so that those concerned may anonymously and with full respect for the privacy of their communication, complain or notify the Hellenic Police, 24h/day, about any unlawful act committed with racist characteristics or motives. On the same webpage, information has been posted on Police Services against Racist Violence in the Greek and English languages.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on ensuring equality adopted in 2012 aims to strengthen the existing legal framework and to adjust it to international standards to promote opportunity and equal treatment of all people in the political, economic, social, and cultural life, regardless of race, nationality, ethnicity, language, religion, gender, sexual orientation, age, health, political affiliation or any other similar criterion. The practice of the European Court of Human Rights and international regulations were taken into account when including these criteria in the law. The law contains a number of regulations aimed at preventing and combating discrimination in various sectors: labour, education, and access to goods and services. The law also defines the concepts of direct and indirect discrimination, harassment, victimization, and affirmative action.

The Action Plan to support Roma population was implemented in 2011-2015. The institution of community mediator has been created; the selection of mediators (representatives of local Roma civil society or appointed by the general assembly of the local community) was vested with local authorities. A community mediator covers at least 150 beneficiaries.

The Guide for Roma families was developed with the financial support of the OSCE/ODIHR and published in 3 languages (Romanian, Russian and Romani).

The new Action Plan to support the Roma people for 2016-2020 approved on 09 September 2016 is a continuity of Government's commitment to enhance social inclusion of Romani. The Plan stipulates specific measures and responsibilities in such fields like education, health, labour and social protection, housing and community development, participation in decision-making process and combating discrimination. The Plan contains measures to ensure social security on labour market, whose absence generates directly a precarious social and economic situation for Romani, and leads to poverty followed by all negative consequences of the phenomenon.

The National Action Plan on Human Rights (2018-2022) adopted by the Government on 8 November 2017 includes a special chapter related to non-discrimination and equality as well. The activities set in the Action Plan refer to raising the society's and the public institutions' awareness on the stereotypes related to persons that belong to vulnerable and marginalized groups, consolidating media's capacity on presenting materials concerning vulnerable and marginalised groups, incrimination of illegal acts motivated by prejudice, hate or contempt, raising the awareness within the marginalized and vulnerable groups in what concerns their rights, in order to ease the access to the support services rendered by the authorities and the national mechanism of protection against discrimination. Moreover, according to the Action Plan, a mechanism of data collection and monitoring shall be created, that would divide the data on sex, ethnicity, disability, religious affiliation and so forth. The results of such monitoring will influence the adoption and revision of national and local public policies. The Action Plan especially focuses on the rights of the persons with disabilities and the rights of the persons who belong to national, ethnic, religious and linguistic minorities.

In 2012 the Criminal Code of the Republic of Moldova has been amended with provisions related to intentional actions aimed at incitement to national, racial or religious enmity and discord.



Sweden / Suède:

The Government adopted a national plan against racism, similar forms of hostility and hate crime on 24 of November 2016 (see Appendix IV to this document). The overarching objective of the plan is strategic, effective and coherent work to combat racism, similar forms of hostility and hate crime in Sweden. The plan sets out a structure for coordination and follow-up which lays the groundwork for long-term strategic work.

The plan is to form a basis and a focus for work to combat racism and hate crime in the particularly important strategic areas identified by the Government. The strategic areas are: Improved coordination and monitoring; More knowledge, education and research; Civil society: greater support and more in-depth dialogue; Strengthening preventive measures online; and A more active legal system.

- Addressing the various challenges of reporting these abuses: e.g. under-reporting and/or barriers to reporting; insufficient or inconsistent training of relevant professionals; and challenges in identifying, investigating and prosecution in cases of hate speech, among others.
- Support to victims of hate speech, also in order to encourage them to report violations.

33. Please provide good practices on any of the preceding points (programmes and policies, including social integration policies, etc.).



Austria / Autriche:

Victims of hate speech, offline or online, can take legal action via the independent judiciary. Furthermore, several helpdesks and reporting offices have been established in order to support persons who want to report and take action against illegal contents, including hate speech.

Such institutions are for example:

- Reporting office “ns-Wiederbetätigung” at the Federal Ministry of the Interior concerning websites or articles of neo-Nazi, racist or anti-semitic content;
- Reporting office “Stopline” established by ISPA (Internet Service Providers Austria) concerning national socialist contents or child pornography;
- Reporting office “Gegen Hass im Netz” at the Federal Chancellery concerning online hate speech.

The reporting office concerning online hate speech at the Federal Chancellery (beratungsstelle.counteract.or.at; #GegenHassimNetz) was established by the Federal Chancellery and the non-governmental institution ZARA (Zivilcourage und Antirassismus-Arbeit). The work of “Gegen Hass im Netz” is conducted by legally and psychologically trained staff of ZARA.

The reporting office provides information, advice and support, including legal advice, to victims and witnesses of online hate speech, cyber-mobbing and other forms of verbal and psychological violence on the internet. The services of “Gegen Hass im Netz” are free of charge and are provided via chat, messenger, e-mail, phone or in person.

The reporting office also aims at raising awareness for online hate speech in society as a whole.



France:

Bonnes pratiques en matière de prise en compte et soutien des victimes des discours de haine.

I. Les enquêtes de victimation

Afin de réduire le phénomène de sous-déclaration (difficulté pour les victimes des discours de haine à venir déposer plainte), particulièrement prégnant en matière de discriminations ou d'insultes, ainsi que celui, plus dommageable encore, de refus de plaintes, la France considère utile de développer également une approche par enquête de victimation. L'enquête de victimation désigne une pratique consistant à interroger des individus, dont l'anonymat est garanti, au sein d'un territoire donné afin de savoir s'ils ont ou non été victimes d'infractions pénales. Elle permet, au-delà des éléments chiffrés fournis par les services d'enquête ou de justice, d'avoir des données quantitatives sur les victimes de discours de haine et leur prise en charge, afin de mieux pouvoir cibler des politiques publiques en la matière.

La France conduit deux enquêtes de victimation majeures: l'une menée par l'Institut national démographique (INED), dont la dernière remonte à 2015, et l'Enquête annuelle de victimation menée par l'INSEE depuis 2007. Ces deux enquêtes comportent des questions sur la perception du racisme et des discriminations.

II. Mise en place d'un système spécifique de plaintes en ligne

1) Système de pré-plainte en ligne

De plus, afin de faciliter les démarches des victimes et d'améliorer le traitement de ce contentieux, la Dilcrah a proposé, et participé à l'élaboration par le ministère de l'intérieur du projet de pré-plainte en ligne en matière de discrimination, d'injure raciste ou anti-LGBT, diffamation raciste ou anti-LGBT, et de provocation à la haine, qui est en cours de validation aux fins d'expérimentation.

2) Plateforme de signalement de l'IGPN et de l'IGGN

Par ailleurs, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) disposent, chacune, également d'une plateforme de signalement à l'attention des citoyens qui s'estiment être victimes ou témoins d'un comportement susceptible de constituer une faute professionnelle, un manquement déontologique voire une infraction, de la part d'un membre des forces de l'ordre.

Tout discours de haine doit néanmoins être dénoncé auprès de l'autorité judiciaire par un dépôt de plainte même s'il n'est pas toujours évident de prouver la circonstance aggravante de racisme ou d'homophobie.

3) Associations partenaires et réseau de correspondants

Les victimes et témoins peuvent s'appuyer sur les associations partenaires conventionnées et sur le réseau des correspondants « aide aux victimes » de la police nationale présents dans les commissariats (gradés et officiers assurant le rôle de référent accueil en charge de l'organisation, de la coordination et de l'évaluation du service accueil).

Les forces de l'ordre suivent des formations en matière d'accueil des victimes et autres usagers : ils apprennent à gérer les difficultés relationnelles et les conduites à tenir en fonction des différentes catégories d'usagers en appliquant les dispositions de la « *charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes* ».

Enfin, la gendarmerie nationale a développé une plateforme, « *Stop-Discri* », dédiée à ses personnels qui s'estiment victimes de discrimination ou de harcèlement. Pour l'année 2016, la plate-forme « *Stop-Discri* » a recueilli 151 signalements, soit une dizaine par mois en moyenne, et une augmentation de 24,79 % par rapport à 2015. Une plateforme identique « *Signal-discri* » destinée aux personnels de la police nationale a été mise en œuvre le 22 septembre 2017. De la même manière, une cellule d'écoute nationale « *Allo Discri* » a été ouverte à destination de l'ensemble des agents du Secrétariat général du ministère de l'intérieur (administration centrale et préfectures), quels que soient leur statut, corps et grade.

S'agissant du volet judiciaire, les victimes ont également la possibilité de s'adresser au Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), dépendant du ministère de la justice.



Germany / Allemagne:

1) Reporting of abuses

To counter hate speech on the internet, the Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth since 2015 supports the activities of jugenschutz.net, which is the joint competence center for the protection of minors on the internet at federal and state level. Jugenschutz.net is no public authority, but has a legal mandate laid down in the Interstate Treaty for the Protection of Minors on the Internet (JMSTV). Jugenschutz.net continuously analyses what resources are used on the internet by right-wing and Islamic extremists to lure in young internet users and takes actions against websites which could endanger or harm young people. Furthermore, jugenschutz.net offers a hotline for making a report concerning harmful content in the Internet. Hereafter, jugenschutz.net assesses the reported case, evaluates the apparent origin and tries to find out who is responsible for the content.

2) Support to victims

In 2017, Germany has established a nationwide right for victims of violent or sexual offences to be offered professional care and support before, during and after trial. This entitlement to “psychosocial assistance in court proceedings” can also be applicable to the victims of racist violent offences.

For more details, see the attachments: 1) Factsheet about psychosocial assistance and 2) Overview on the relevant national provisions (unofficial English translation).



Greece / Grèce:

See para. 32 above.



Republic of Moldova / République de Moldova:

In July 2016 the Law on rehabilitating the victims of criminal acts has been adopted. It entered into force as of 9 March 2017. It creates the legal framework for ensuring the minimum conditions of rehabilitating the victims of all crimes provided in the Criminal Code, including those crimes related to incitement to national, racial or religious enmity or discord. The support services provided in the Law imply informational and psychological counselling, free legal assistance and financial compensation of the damage caused by the crime.



Sweden / Suède:

In July 2017 The Swedish Government presented an Action Plan to safeguard freedom of expression, by protecting journalists, artists and politicians against threats and hatred. The plan includes measures to increase the support for exposed groups, to continue building knowledge about the situation, to strengthen the legislation and requirements at the police for follow-up on threats against journalists and politicians.

- The need for sufficient training for law-enforcement agents and training for police on how to deal with hate speech offences.

34. Please provide good practices on the preceding point.



Belgium / Belgique:

Bonne pratique : offre de formations adaptées et régulières à la cyberhaine à destination des magistrats et des policiers

En Belgique, dans le cadre de la circulaire COL 13/2013 commune au Ministre de la Justice, Ministre de l'intérieur et Collège des procureurs généraux relative à la politique en matière de recherche et de poursuite en matière de discriminations et délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe), des formations sont proposées aux magistrats. Un intérêt particulier a été porté à la formation et la mise à jour des connaissances des magistrats en matière de cyberhate ces dernières années : ainsi, depuis 2016, la formation des stagiaires judiciaires intègre cette matière. Par ailleurs, une formation approfondie a été proposée aux magistrats sur cette matière en 2015 et 2017. Cette dernière a été organisée en collaboration étroite avec le service responsable de la police fédérale, ce qui permet des meilleurs échanges entre police et parquets sur cette question. En février 2017, les magistrats de référence « discriminations » se sont vu également proposer une après-midi de réflexion sur cette thématique. Une formation spécifique à la COL 13/2013 est également organisée à destination des policiers. La question des discours de haine y est abordée ainsi que l'équilibre à trouver entre humour sur le lieu de travail – comportement harcelant et liberté d'expression.

Bonne pratique : formation des policiers belges aux médias sociaux

Une formation générale sur les médias sociaux est organisée à destination des membres du personnel policier. Pendant cette formation les dangers et les risques liés à l'utilisation des médias sociaux ainsi que les principes relatifs à la liberté d'expression sont mis en avant.



Estonia / Estonie:

In cooperation with The Estonian Academy of Security Sciences police officers receive sensitivity trainings after which officers have better skills of how to communicate and motivate victims. Sensitivity training is an intensive practical training of how to communicate with victims and how to motivate victims to get service and help from victim support (including victims of hate crime).

This year in cooperation with the Estonian Academy of Security Sciences and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) Estonian police implements the TAHCLE (Training Against Hate Crime for Law Enforcement) programme. The programme contains customized training materials and training of trainers, who later will be tasked to deliver this training to other police officers.



France:

Bonnes pratiques relatives à la formation des magistrats et des enquêteurs sur la thématique du discours de haine.

I. S'agissant des magistrats

En France, les magistrats sont formés sur les instruments nationaux et internationaux existant, notamment dans les formations évoquées supra sur la liberté d'expression (cf ci-dessus, §12). A cette occasion la problématique des discours de haine est abordée.

Leur sont proposées en outre des sessions qui abordent spécifiquement la problématique des discours de haine :

- une session « Justice et discours de haine », à laquelle participe la DILCRAH, permet d'aborder par le biais de conférence et d'échanges, la question de la répression de ces discours de haine au regard du développement de nouveaux moyens de communication, dont internet, et interroge l'office du juge en la matière. Est présenté dans cette session, le stage de citoyenneté à destination des auteurs d'infractions à caractère raciste ou antisémite organisé par le Mémorial de la Shoah en partenariat avec les cours d'appel de Paris, Lyon et Aix en Provence. Une table-ronde invitant des associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie à exposer leurs stratégies de lutte contre la diffusion de discours de haine sur internet, clôture la session. (la dernière session a eu lieu les 6 et 7 novembre 2017)
- une session sur « le racisme et l'antisémitisme : enjeux contemporains » dont la direction est confiée à la Commission nationale consultative des droits de l'Homme : elle met en perspective l'arsenal juridique existant et porte un regard croisé sur les réponses judiciaires (magistrats, avocats, enquêteurs...) apportées notamment sur les discours de haine.
- dans le cadre de la coopération internationale (partenariat avec le Conseil de l'Europe et des instituts de formation européens) un séminaire thématique est proposé aux magistrats sur « la prévention de la radicalisation et le respect des libertés fondamentales ». (JUSTICE)

II. S'agissant des enquêteurs

Pour s'assurer que toute infraction à motivation raciste et/ou homo/transphobe soit enregistrée comme telle :

Des formations initiales et continues sont assurées sur cette thématique aux personnels de la Police Nationale et des outils pédagogiques d'ordre procédural, accessibles par intranet, sont mis à disposition des enquêteurs (exemple du guide pratique de lutte contre les discriminations mis en ligne sur intranet par la Direction Générale de la Police Nationale. Comprenant des modèles de Procès-Verbaux et des éclairages juridiques, il permet aux policiers de conseiller les victimes pour le dépôt de plainte).

Outre les formations à la déontologie dont les règles sont codifiées au code de la sécurité intérieure (*Livre IV, Titre 3, Chapitre 4, Articles R.434-2 et suivants – code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale*), les personnels de police et de gendarmerie sont formés, tant en **formation initiale qu'en formation continue, aux problématiques inhérentes** au racisme, à l'antisémitisme et à la xénophobie.

Tous les personnels, quel que soit leur corps ou leur grade, sont concernés. Des intervenants institutionnels, comme le Défenseur des droits, ou des associations, comme la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) ou l'association « FLAG ! », engagées dans la lutte contre les discriminations, interviennent dans certaines de ces formations.

En septembre 2014, un nouveau module de sensibilisation obligatoire et commun à tous les nouveaux agents de la fonction publique relatif à la diversité et à la lutte contre les discriminations a été mis en place par le délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH).

De fait, la DILCRAH met en œuvre des actions de sensibilisation à destination des gardiens de la paix, gendarmes, officiers de gendarmerie en formation initiale, ou encore officiers de police judiciaire en formation continue.

La formation dispensée par la DILCRAH consiste en la présentation de la notion de discours de haine et du régime juridique applicable à la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, modifié par la loi égalité citoyenneté du 27 janvier 2017, qui comprend la plupart des infractions applicables en la matière : injures et diffamations à caractère raciste, antisémite et anti-Lgbt, provocation à la haine, la violence et la discrimination, contestation de crimes contre l'humanité, apologie de crimes contre l'humanité.

Ces formations ont lieu sur l'ensemble du territoire plusieurs fois par an. (ex : ENP de Sens, Reims, Roubaix, Oissel, Périgueux, Saint-Malo, école de gendarmerie de Dijon, école des officiers de gendarmerie de Melun)

La DILCRAH devrait nouer en outre des partenariats avec l'Ecole des commissaires de police sur le thème de la justice face au discours de haine, déjà abordé lors de la formation des magistrats.

La DILCRAH a en outre élaboré des fiches réflexe afin de faciliter les enquêtes judiciaires en matière de discours de haine (cf. un exemple ci-joint, annexe 1). Ces fiches portent sur le régime juridique applicable aux infractions d'injure, de diffamation et d'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination à caractère racistes, antisémites ou anti-LGBT.

La DILCRAH travaille à l'élaboration d'une fiche réflexe portant sur la thématique de l'apologie du crime de haine et du discours négationniste.

De plus, le guide pratique de lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie, consultable par tout fonctionnaire de police via Intranet, a été actualisé en mai 2013 par l'institut national de la formation de la police nationale, en collaboration avec le ministère de la justice et le Défenseur des droits. Il intègre ainsi la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel et vise les discriminations commises à raison de l'orientation ou de l'identité sexuelle.

En 2016, ce sont 56 élèves commissaires, 70 élèves lieutenants, 4715 élèves gardiens de la paix, 4040 adjoints de sécurité, plus de 30 candidats brigadiers-chefs et 1548 candidats au poste d'officier de police judiciaire, ainsi que des personnels de gendarmerie nationale, qui ont ainsi pu être formés à la lutte contre le racisme, les discriminations et l'intolérance. À travers leurs obligations de formation continue, des commissaires de police et quelques enquêteurs spécialisés assistent également chaque année à une formation intitulée *Le racisme en France*, organisée conjointement par la CNCDH et l'École nationale de la magistrature (ENM). Ces enseignements représentent un volume horaire conséquent sur l'ensemble de la scolarité des agents, environ 60 heures pour les commissaires de police pour ne prendre que cet exemple.⁸¹

Par ailleurs, l'utilisation du nouveau Logiciel de Rédaction de Procédures de la Police Nationale (LRPPN) doit également faciliter la prise en compte des infractions à motivation raciste et/ou homophobe (comme indiqué précédemment).

En matière de formation continue, la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale a développé une documentation centrale intitulée « Racisme, Antisémitisme et Xénophobie » dite « SOIRAX » (Symbol of Interest to Fight Racism, Antisemitism and Xenophobia-SOIRAX).

Non nominative, cette documentation est originale en ce qu'elle recense tous les signes, symboles, langages et codes de reconnaissance des groupuscules extrémistes dont le but est de promouvoir l'intolérance et la haine d'autrui et, ainsi, de s'attaquer à certaines catégories de la population présente sur le territoire français.

La consultation de cette base, qui se fait obligatoirement par l'intermédiaire d'une requête adressée au Bureau de la lutte

⁸¹ - Rapport annuel de la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), « La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – Année 2016 »

anti-terroriste de la DGGN, par l'un des 170 référents de la gendarmerie répartis sur le territoire national, permet ainsi d'opérer des rapprochements sur les sigles ou «tags» laissés par les auteurs lors de la commission des infractions."



Georgia / Géorgie:

It should be mentioned, that on 14 January 2015 the Government of Georgia initiated the draft law amending the Criminal Code of Georgia, according to which a call aiming at fueling strife was declared a criminal offense. Article 239¹ of the Criminal Code of Georgia provides that "**public incitement to acts of violence orally, in writing or using other means of expression in order to cause a discord between certain groups based on their racial, religious, national, provincial, ethnic, social, political, linguistic and/or characteristics, provided that this poses clear, direct and substantial risk of acts of violence, shall be punished (...).**"⁸²

As for the **trainings** in that regard, noticeably, on 1-2 June 2017, with the support of the Council of Europe and within the framework between EU and UN office of the High Commissioner for Human Rights (UN OHCHR) joint Program "Human Rights for Everyone", the training was held on "**Freedom of Expression, Including Issues Related to Hate Speech**" for judges of the common courts' system. In particular, 17 judges from the Common Courts of Georgia attended the training.⁸³ Such training also took place in October 2016, in which 20 Judges participated.⁸⁴



Germany / Allemagne:

In Germany, further training for judges and prosecutors regularly focuses on the complex issue of political extremism as a challenge for society and the justice sector. The German Judicial Academy (Deutsche Richterakademie, DRA) — a cross-regional educational facility jointly funded by Federation and Länder to provide in-service training for judges and public prosecutors from throughout Germany — offers regular interdisciplinary courses focusing in detail on a wide range of issues revolving around right-wing extremism, xenophobia and anti-Semitism.

In addition to these courses, the German Institute for Human Rights (DIMR) in cooperation with the German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection is planning a more far-reaching project. The idea behind the project is to develop further training modules on racism, incorporating the legal framework on human rights. These modules will then be tried and tested and made available for inclusion in the established initial and further training structures of the German Länder. This will help judges and prosecutors respond appropriately to crimes motivated by racism and hatred, and enable them to cope in criminal proceedings with the experiences of those who have been affected by racism.



Greece / Grèce:

The Hellenic Police personnel is trained and retrained both within the country, in particular in the Schools of the Police Academy, and abroad on issues of human rights, racism and discrimination. In addition, they participate in seminars on such topics co-organized with the Council of Europe, other national bodies (such as the Ministry of Education, Research and Religious Affairs) and NGOs.



Serbia / Serbie:

As an example of education programs in this area we point out to activities of The Umbrella Organization of Youth of Serbia (KOMS) and the Institute for Media and Diversity - Western Balkans. The mentioned NGO-s organized trainings (26 – 28 July 2017 in Belgrade) which dealt with the theme of hate speech and its relationship with freedom of expression, proper reaction to hate speech, but also the creation of a counter and alternative narrative of hate speech. Trainings were conceived as a training for youth educators and were part of the Council of Europe's No Hate Speech Campaign.

Also, within the project "Responding to Hate Speech and Hate Crimes against Vulnerable Groups in Border Areas - Towards Adjusting Serbia's Response to EU Policy", the Committee of Lawyers for Human Rights (YUCOM) from Belgrade organized a training session with journalists and representatives of civil society organizations in Leskovac (26 September 2017).

- Additional standalone measures (beyond the criminal context), for example:
 - Education and awareness-raising of the public in general
 - Measures which send the message that barriers, prejudice, intolerance and stereotypes have no place in our societies

⁸² Criminal Code of Georgia, Article 239¹, English version (04/05/2017 - 01/06/2017) available at:

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=176>; Georgian consolidated version (final) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426>;

⁸³ Available at: http://www.hsoj.ge/eng/media_center/news/947-freedom-of-expression-including-issues-related

⁸⁴ Available at: http://www.hsoj.ge/eng/media_center/news/746-gamoxatvis-tavisufleba-mat-shoris-sidzulvilis

- Other measures that provide support for self-regulation by public and private institutions (including elected bodies, political parties, educational institutions and cultural and sports organisations) as a means of combating the use of hate speech
- Counter-narrative/speech

35. Please provide good practices on any of the preceding points.

 **Austria / Autriche:**

See paras 29 and 30 above.

 **Belgium / Belgique:**

Good practice: No hate speech movement (Flanders, region of Belgium)

To support the No Hate Speech Movement, a campaign of the Council of Europe, the government of Flanders has created the “No Hate Speech Platform Vlaanderen” together with a number of partners from civil society. The aim of the platform is to raise awareness and to offer tools to children and young people to take action against hate speech themselves. Website: <https://nohate.mediawijs.be>.

 **Estonia / Estonie:**

UNI-FORM “Help stop the hate”, the first-ever online platform connecting LGBTI NGO’s and police forces currently in eight EU countries to work together to encourage reporting and tackle LGBTI hate crime and online hate speech, has been launched.

It can be used by victims, witnesses and/or any other person who wants to report a bias motivated incident (i.e., on the grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression or sexual characteristics). The reports can be anonymous or personal data can be provided for official investigation proceedings.

Any submitted report will always be received by the responsible LGBTI organisation in the corresponding country and might also be received by the national police force (this is a country-specific possibility due to different national legislations). For more information, please visit <https://uni-form.eu/>.

The Ministry of Social Affairs has been involved in drawing up a guide to promote public familiarity with the Equal Treatment Act, published by the Tallinn University of Technology, as part of the “Diversity enriches” campaign. It contained references to the provisions stipulating that incitement to racist hatred is a criminal offence.

 **France:**

Bonne pratique relative à la sensibilisation des jeunes au discours de haine

La France s'est dotée de plusieurs plans d'action afin de sensibiliser les jeunes au discours de haine. Ainsi, lutte contre le racisme et l'antisémitisme a ainsi été désignée « Grande cause nationale » en 2015.

I – Les campagnes de communication.

Le 28 novembre 2015, une campagne de communication, intitulée « **Debout contre le racisme** » commune à quatre associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, la Licra, SOS Racisme, la Ligue des droits de l'Homme et le MRAP, a été lancée avec le soutien du Gouvernement, et le label « grande cause nationale ». La campagne, dont le slogan est « *je suis de la couleur de ceux qu'on persécute* » a débouché sur la réalisation de plusieurs clips vidéos encore librement disponible sur la chaîne YouTube de Debout contre le racisme

(<https://www.youtube.com/channel/UCRZUxnR8gPbDh4QGTjxRUDQ>).

La campagne intitulée « **Tous Unis contre la Haine** », première campagne gouvernementale contre le racisme et l'antisémitisme, a été déclinée à l'occasion de la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme et l'antisémitisme, du 21 au 28 mars 2016, sur divers supports, tels que spots diffusés sur TV et web, campagne d'affichage, et création d'un site web dédié. Les clips vidéos sont encore aujourd'hui consultables sur la chaîne YouTube du Gouvernement :

<https://www.youtube.com/user/gouvernementFR>

II – Les partenariats

La Dilcrah a par ailleurs noué en 2015-2016 des partenariats avec **38 associations nationales et les principaux lieux de mémoire** (Mémorial de la Shoah, Mémorial du Camp des Milles, Musée de l'histoire de l'immigration, Mémorial du Camp de Rivesaltes, Musée d'art et d'histoire du Judaïsme...), et y a consacré un budget de 2,59 millions d'euros. En 2016, cette aide a été étendue à 59 associations, pour un budget total de 3,21 millions d'euros (ex. association Sportitude, pour la mise en place de sa campagne Place au respect qui a pour but de sensibiliser sur les valeurs intrinsèques du sport). Le nombre d'associations subventionnées sur le plan national devrait dépasser 60 en 2017.

En outre, au mois d'octobre 2015, puis au mois de janvier 2017, la Dilcrah a lancé deux appels à projets locaux inédits destinés à **dynamiser la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations dans les territoires** : 218 projets retenus en 2015, et 548 projets retenus en 2017, qui sont relatifs à des actions pédagogiques, de formation continue, de lutte contre les discriminations et d'aide aux victimes, mais aussi de lutte contre le discours de haine, pour un montant total de 1,4 million en 2015, et 2 millions d'euros en 2017.

De surcroît, le gouvernement a donné une nouvelle impulsion à la semaine d'éducation contre le racisme et l'antisémitisme en mars 2016 et 2017, en mobilisant largement non seulement l'école, mais également l'ensemble des institutions républicaines et leurs partenaires : associations, établissements culturels, lieux d'histoire et de mémoire, éducation populaire, médias, au total, plus de 500 initiatives (projection, débats, spectacle vivant, expositions, ateliers répertoriés sur tout le territoire, et travail mené par les enseignants dans leurs classes et leurs établissements scolaires avec leurs élèves).

III – les réunions avec les plateforme de l'internet

Dans le souci de **mobiliser les acteurs de la société civile contre le discours de haine, notamment en ligne**, la Dilcrah a en outre réuni en mars 2017 les plateformes internet et les associations généralistes de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-Lgbt (Licra, Sos racisme, Uejf, Crif, Sos homophobie, Interlgbt, Ravad), afin de renforcer les signalements aux autorités publiques en matière de discours de haine, de favoriser la production d'un contre-discours à la haine sur internet, ainsi que l'éducation à un usage critique des réseaux sociaux.

La Dilcrah soutient le développement d'associations qui contribuent déjà à la lutte contre la haine sur internet, ainsi par exemple :

- Respect Zone pour une labellisation des sites internet publics et privés, afin de soutenir une politique de « respect de l'autre »,
- ou encore Renaissance Numérique, qui propose notamment un ensemble de mesure à l'attention des utilisateurs afin de mieux de se protéger notamment contre les messages de haine, ou le cyberharcèlement.

Le site "éduquer contre le racisme et l'antisémitisme", élaboré par le réseau Canopé, en partenariat avec la Dilcrah, a été mis en ligne au mois de mars 2016. Ce site a pour vocation de mettre à disposition de la communauté éducative des ressources en ligne largement inédites et spécialement conçues à leur usage, afin de leur fournir le matériel nécessaire à la préparation de leurs enseignements ainsi que des bases scientifiques solides pour répondre aux interrogations des élèves. Alimenté par des contributions écrites et des vidéos de spécialistes, ce site sera sensiblement développé et enrichi fin 2016 et début 2017.

Pour faire face à la montée du discours de haine en ligne, la France participe d'autre part à la campagne lancée en novembre 2015 par le Conseil de l'Europe à destination des jeunes pour lutter contre le racisme et la discrimination **« Mouvement contre le discours de haine »**. Cette campagne est centrée sur l'éducation aux droits de l'Homme, la participation des jeunes et l'éducation aux médias et entend mobiliser les jeunes et les organisations de jeunesse pour les amener à reconnaître et à agir contre les violations de ces droits⁸⁵. La Licra est désignée coordinateur national pour cette campagne en France, et a construit à ce titre un réseau de partenaires de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur, de structures de l'éducation populaire afin de promouvoir une éducation aux droits de l'homme afin de mieux lutter contre le discours de haine.



Greece / Grèce:

A social message of the “National Council against Racism and Intolerance” (ESRM) on the integration of refugee children into the education system was issued, along with a brochure to inform civil servants about racist crimes.

Educational programmes, student competitions and awareness raising measures

A number of educational programmes, student competitions and information activities, encouraging mutual respect and freedom of expression in Primary and Secondary Education, is being carried out or approved by the Ministry of Education. Examples include the following:

- During the academic year 2016-2017, the awareness rising action “Thematic week” was carried out in High School, promoting awareness-building among students on well-being, health and gender identity issues.

85

<https://edoc.coe.int/fr/ressources-en-ligne/5746-mouvement-contre-le-discours-de-haine.html>

- Since the academic year 2017-2018 the preparation of “Creative Papers” is being introduced in upper Secondary Education. The students are required to prepare a Paper, approaching creatively a subject of their interest, with the aim of promoting critical thinking, creativity, freedom of communication and expression in the school environment.
- At the beginning of the academic year 2017-2018, the “Speak the Truth to Power” Educational Programme was launched on a pilot basis, providing senior high school students with the opportunity to study and discuss in depth the subject of respect for human rights and children’s rights.
- Student competitions promoting freedom of communication and expression are being approved on a yearly basis by the Ministry of Education, such as the “Kaiti Laskaridou” Literary Competition, introducing secondary education students to liberated self-expression.
- **Education for of the Muslim minority children in Thrace:**
- Production and distribution of intercultural educational material to all schools participating in the Program “Education for the Muslim Minority Children in Thrace”.
- A series of training and awareness-raising courses is being implemented, aiming at fighting racism, extremism and bullying while promoting tolerance and respect for diversity.
- **Management, Coordination and Monitoring of the Refugee Education:**
- A series of training courses is being carried out by the Institute of Educational Policy, designed to support the education of refugee children (05/04/2017-31/12/2018). This action is being coordinated by the ESPA Strategic Structure – Education Sector, of the Ministry of Education.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The National Action Plan on Human Rights (2018-2022) includes additional measures for improving the process of investigating crimes and incidents motivated by prejudice, by revising the criminal and administrative legislation, improving the relevant justice actors' capacities, offering the necessary support for the victims and collecting data related to such type of crimes.



“The former Yugoslav Republic of Macedonia” / « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

A positive practice worthy of mentioning in the context of battling the phenomenon of hate speech occurring across audio and audiovisual media programming in the Republic of Macedonia is the **Guide to Monitor Hate Speech issued by the Agency of Audio and Audiovisual Media Services** of the Republic of Macedonia. The Guide was published in 2014 as part of a project titled Strengthening Administrative Capacities of Media and Telecommunications Regulatory Bodies in Efficiently Regulating New Digital and Multipurpose Services which was funded via IPA Component 1 - TAIB 2009. The Agency has since continuously kept it posted on its website, making electronic copies of it available in Macedonian (<http://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/05/Vodic-za-monitoring-za-govorot-na-omraza-Mak.pdf>), Albanian (<http://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/06/Shpjegues-p%C3%ABr-monitorimin-e-%E2%80%9Eqjuh%C3%ABs-s%C3%ABurrejtjes.pdf>), and English (<http://avmu.mk/wp-content/uploads/2017/11/Guide-to-monitor-hate-speech-FINAL-9.pdf>).

It encompasses international standards and principles relating to freedom of expression and hate speech, coupled with practical examples of the case-law of the European Court of Human Rights (ECHR) in dealing with the issue, as well as how the national legislation in the Republic of Macedonia regulates this societal matter. It is a document intended to be used as a concrete tool by both broadcasters and the Agency alike. On one hand, it helps media professionals in pursuing their reporting tasks without violating human rights, discriminating, or, indeed, employing hate speech, while, on the other, it lists a myriad of criteria and recommendations covering various aspects of the matter that the Agency takes into consideration when engaging in monitoring cases of suspected use of hate speech in radio and television programming. This entails that, when seeking to validate such suspicions, the Agency must first establish whether the three-part test of ECHR has been satisfied, which states that measures to interfere with the exercise of freedom of expression must be prescribed by law, have a legitimate reason to be pursued, and be absolutely necessary in a democratic society. To do that, aside from reviewing relevant national and European legislation, it is necessary to analyze contents of media reports and programming by identifying answers to the following six batteries of questions: 1. What was the context of the expression? 2. Who was the person responsible for the expression? 3. Was there any deliberate intention to provoke hate speech? 4. What is the content of the expression? 5. What were the degree and scope of the expression? 6. What was the probability of influencing the audience and the public's consequential activities?

The manner and degree to which the Guide is being applied in practice in the Republic of Macedonia received wider regional acknowledgment and recognition, with the regulatory bodies from the other countries in the region issuing the following recommendation in a publication titled Media Regulatory Authorities and Hate Speech, issued in July 2017 by the Council of Europe: In particular, when determining the potential cases of hate speech, it is advisable to consider all possible angles of the case, as has been shown with the examples of Macedonian cases (p.88: <https://rm.coe.int/media-regulatory-authorities-and-hate-speech/16807338f5>). Moreover, the work done on this publication of the Council of Europe, too, represents in and of itself a good course of action and a positive practice when it comes to cooperating and sharing experiences at regional

level. It was prepared by representatives of audiovisual media regulatory bodies across the region as part of a project dubbed Reinforcing Judicial Expertise on Freedom of Expression and the Media in Southeast Europe (JUFREX). In it, both media and the general public alike can find information on cases of hate or offensive speech which have occurred in each of the region countries, the courses of action that their regulatory bodies took in response, as well as the extent to which their competences stretched in each of those cases. The publication could find further usage in policymaking too, as it also lays out a cross-comparison of the regulatory framework in the countries forming the subject of interest of the project.

36. Reference will be made to the work of other bodies within the Council of Europe where relevant – European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), No Hate Speech Movement Campaign, etc.

V. RECONCILING FREEDOM OF EXPRESSION AND OTHER HUMAN RIGHTS

37. Human rights are interconnected and sometimes may come into conflict with each other, in particular for certain issues pertaining to culturally diverse societies. This creates the need to strike a fair balance of competing rights.

38. Freedom of expression is necessary for the fulfilment and enjoyment of a wide range of other human rights, including the right to take part in cultural life, the right to vote and all other political rights related to participation in public affairs.

A. FREEDOM OF EXPRESSION AND RIGHT TO PRIVATE LIFE

39. This section will explore the following issues:

- The links with Article 8 ECHR where issues of privacy may come into conflict with the rights protected under Article 10 ECHR. This can be particularly relevant as concerns the press, both traditional and on the internet, e.g. in case of defamatory remarks and the protection of one's dignity or reputation (honour), and online commenting (third party responsibility).
- In addition to the primarily negative obligation on the State to abstain from arbitrary interference in the exercise of the right to private and family life, there are also positive obligations to ensure effective respect for private life, in particular the right to protection of one's reputation
- How rights under Article 8 and Article 10 are accorded equal respect, and when balancing these rights consideration should be given to: (a) whether the remarks contribute to a debate of general interest; (b) how well known is the person concerned and what is the subject of the report; (c) prior conduct of the person concerned; (d) method of obtaining the information and its veracity; (e) content, form and consequences of the publication; (f) severity of the sanction imposed (*Von Hannover v. Germany* (no. 2), *Axel Springer AG v. Germany*). [Note: Issues in this context can also concern the media and the right to private life].

40. Please provide good practices (including relevant national jurisprudence).

Austria / Autriche:

In addition to the safeguards against undue violations of a person's reputation special provisions are in place regarding the protection of personal rights against violations via the media. According to the Media Act (Sec. 6), the victim of certain offences (e.g. defamation, libel, slander, insult or ridicule) committed in the media is entitled to claim for damages from the media owner. In case of a compromising presentation of the strictly personal sphere of a person in the media, the person affected is also entitled to claim indemnity from the media owner (Sec. 7). Furthermore, in special cases the publication of the identity of a person (victims of crimes, suspects, convicts, witnesses for an investigating committee of the National Council) is forbidden (Sec. 7b).

In all those cases exceptions apply, for example concerning true reports on a public hearing in general representative bodies true statements, predominant interests of the public in the publication (also on account of the position of the mentioned person in public life) or the justified assumption that the person affected agreed with the publication. The liability of the media owner is limited if the violating report was a live broadcast or if it concerns the availability for download of a website.

The said provisions do not only oblige media undertakings and media services but all media owners, i.e. persons who engage in the creation of contents of a medium (also an electronic medium) and its production and dissemination or otherwise engages in the creation of the contents of a medium for the purpose of its subsequent broadcast, its availability for download or its dissemination. Hence, also authors of websites or bloggers may be liable.

Furthermore, according to the Media Act persons affected by facts published in a periodical medium are entitled to request publication of a reply in such medium free of charge (Sec. 9). In certain cases the media are obliged to publish the notification of the outcome of criminal proceedings upon request of a person about whom it was reported that he or she is suspected of having committed a crime or that criminal proceedings are being conducted against this person (Sec. 10).



Estonia / Estonie:

The European Court of Human Rights has rendered a precedent-value judgment in respect of how to balance the rights foreseen in Articles 10 and 8 in the context of anonymous comments to an online news portal's article in its Grand Chamber case *Delfi v. Estonia* (16 June 2015, 64569/09). The Court agreed with the Government that in that case, taking into account the nature of the comments in question, the fact that the comments were posted in reaction to an article published by the applicant company on its professionally managed news portal run on a commercial basis, the insufficiency of the measures taken by the applicant company to remove without delay after publication comments amounting to hate speech and speech inciting violence and to ensure a realistic prospect of the authors of such comments being held liable, and the moderate sanction imposed on the applicant company, the domestic courts' imposition of liability on the applicant company was based on relevant and sufficient grounds, having regard to the margin of appreciation afforded to the respondent State. Therefore, the Court concluded that the measure in question – a fine – did not constitute a disproportionate restriction on the applicant company's right to freedom of expression.

As of 1 January 2015 the Chancellor of Justice exercises supervision over observance of fundamental rights and freedoms in organisation of covert collection of personal data and information related thereto, processing, use and supervision thereof by authorities of executive power. Through independent, regular and effective supervision, the Chancellor of Justice plays an important, sound and yet specific role in the system of overseeing surveillance measures. English overviews of activities of the Chancellor of Justice in the area are available at <http://www.oiguskantsler.ee/en/annual-reports-0>.



Georgia / Géorgie:

Defamation

Georgian criminal legislation does not classify defamation as a criminal offence, but for those who make defamatory statements **civil liability** may occur. In particular, Article 18 of the Civil Code of Georgia provides that persons may protect their honour, dignity, privacy, personal inviolability or business reputation from defamation before the court. This Article further ensures that, if information defaming the honour, dignity, business reputation or privacy of a person has been disseminated in the mass media, it shall be retracted in the same media. Herewith, a person whose honour and dignity has been defamed by information disseminated in the mass media may disseminate information in answer to the defamation through the same media source. Moreover, if the violation has been caused by a culpable action, an injured person may claim damages and may be compensated for non-pecuniary damages.⁸⁶

Additionally, provisions of the Law on Freedom of Speech and Expression provide regulations in regards with defamation of a private and public persons. Specifically, Article 13 reads out that "a person shall bear responsibility under the civil law for **defamation of a private person, if the plaintiff proves in court that the statement of the respondent contains a substantially false fact in relation to the plaintiff, and that the plaintiff suffered damage as a result of this statement**"⁸⁷ and Article 14 follows that "a person shall bear responsibility under the civil law for defamation of a public person if the plaintiff proves in court that the statement of the respondent contains a substantially false fact in relation to the plaintiff, and that the plaintiff suffered damages as a result of this statement, and the falseness of the stated fact was known to the respondent in advance, or the respondent acted with apparent and gross negligence, which led to spreading a statement containing a substantially false fact."⁸⁸

It may be stressed out that "the burden of proof for limitation of freedom of speech shall lie with the initiator of the limitation. Any reasonable doubt that cannot be confirmed under the procedure established by the law shall be resolved against the limitation of the freedom of speech".⁸⁹

Herewith, any limitation of the rights recognized and protected by the Law shall be based on **incontrovertible evidence and any doubt on limitation of these rights**, which cannot be confirmed under the procedure established by the law, shall be resolved against the limitation of these rights.⁹⁰

⁸⁶ Civil Code of Georgia, Article 18, English version (28/06/2017 - 30/06/2017) available at:

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31702?impose=translateEn&publication=89>; Georgian Consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31702?impose=original&publication=91>

⁸⁷ Law of Georgia on Freedom of Speech and Expression, Article 13, English version (27/10/2015 - 21/12/2016) available at:

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5>; Georgian Consolidated version available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208>

⁸⁸ *Ibid*, Article 14.

⁸⁹ *Ibid*, Article 7.

⁹⁰ *Ibid*.

As to the defamation suits, the Law envisages the period of limitation, accordingly, they may be filed with the court within the period of 100 days after a person got or may have got acquainted himself with the statement he/she considers as defamatory.⁹¹ Notably, the presumption of good faith is also provided for in the Law. Thus, according to Article 16 a person shall be released from liability for defamation if he/she did not know and could not have known that he/she was disseminating defamation.

Furthermore, a person may be granted a partial or conditional release from a liability provided by the law for a statement containing a substantially false fact if he/she took reasonable measures to verify the accuracy of the fact, but was unable to avoid a mistake, and took effective measures in order to restore the reputation of the person damaged by the defamation; aimed to protect the legitimate interests of the society, and the benefits protected exceeded the damage caused; made the statement with the consent of the plaintiff; the statement was a proportional response to the plaintiff's statement against him/her; or the statement was a fair and accurate report in relation to the events attracting public attention.⁹²



Germany / Allemagne:

As a consequence of the Court's *von Hannover v. Germany* (1) judgment the German Federal Court of Justice has developed a concept of graduated protection when balancing the rights of publishing companies to freedom of expression against the right of private life (see judgment of the Federal Court of Justice of 6 March 2007, no. VI ZR 51/06). This concept has also been confirmed by the German Federal Constitutional Court (see decision of the Federal Constitutional Court of 13 June 2006, no. 1 BvR 565/06).

The concept of graduated protection includes, *inter alia*, that courts have to analyse whether a press publication contributes to a factual debate and whether its contents go beyond a mere desire to satisfy the readers' curiosity. According to the Federal Court of Justice, the greater the information value for the public, the more the interest of a person for the protection of his or her private life has to yield – and vice versa. This weighing exercise also has to be carried out in cases regarding the entertainment press. Though, it has to be noted that the readers' interest in being entertained is generally of less weight than the interest in protecting one's private life.

The Court has explicitly approved this altered case-law of the German courts in its *von Hannover v. Germany* (2) judgment.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on freedom of expression secures the right to private and family life. However, it provides that this right shall not be extended to information on private and family life that has been shared with the person's express or tacit consent or in those cases in which the information has been obtained in public places or when the person cannot reasonably count on intimacy. At the same time, no one shall be held liable for publishing information on the person's private and family life if the public interest to know them exceeds the interest of the concerned person not to have this information spread.

The Law also secures the right of public figures to have their private and family life respected. However, the information on the private and family life of public figures can be disclosed if this information is of public interest.

The Supreme Court of Justice interpreted in its Plenary Decision the term of public interest in accordance with the European Court for Human Rights jurisprudence.

If public figures themselves raise attention on certain aspects from their private and family live, media have the right to investigate them.



Serbia / Serbie:

The Government firstly indicates that Article 46 of the Constitution provides that freedom of thought and expression shall be guaranteed, as well as the freedom to seek, receive and impart information and ideas through speech, writing, art or in some other manner. The same Article provides that freedom of expression may be restricted by the law if necessary to protect rights and reputation of others, to uphold the authority and objectivity of the court and to protect public health, morals of a democratic society and national security of the Republic of Serbia.

According to Article 80 paragraph 1 of the Law on Public Information and Media, information regarding private life or personal records (letter, diary, note, digital record, etc.), recording of images (photographs, drawings, film, video, digital, etc.) and audio recordings (tape-recordings, gramophone records, digital, etc.), shall not be published without the consent of the person whose private life the information refers to, or of the person whose words, image or voice it contains, if such

⁹¹ *Ibid*, Article 19.

⁹² *Ibid*, Article 15.

publication can lead to the reveal of that person's identity. The paragraph 2 of the same Article provides that minor shall not be made recognizable by the information that may violate his/her right or interest. The paragraph 3 prescribes that consent shall also be needed for the live transmission of image or voice via television, radio, etc. The paragraph 4 prescribes that the consent granted to one publication, to a specific manner of publication or to publication for a specific purpose, shall not be deemed consent to repeated publication, to publication in a different manner or to publication for a different purpose.

Article 81 of the same Law provides that if the person referred to in Article 80 paragraphs 1, 2 and 4 of this Law is deceased, the consent shall be given by the spouse of the deceased, independently by his/her child having reached sixteen years of age, by his/her parents or brothers or sisters, by the legal person that the deceased participated in (official, member, employee) in the event the information or record refers to his/her activities in that legal person, or by the person authorized therefore by the deceased.

Article 82 of the same Law prescribes that private information or personal records may be exceptionally published without the consent of the person referred to in Articles 80 and 81 hereof if in particular case the public interest to know the information or the record prevails over the interest to prevent publishing the information. It follows from the paragraph 2 of the same article that it shall be deemed that the public interest referred to in paragraph 1 of this Article prevails over the interest to prevent publishing the private information or personal records of a person, particularly if: the person had intended the information or the record for the public or sent it to the media for publishing; if the information, i.e., record pertains to a person, event, or occurrence that is of interest to the public, especially if it pertains to a holder of public office or political function, and the publishing of the information is in the interest of nation security, public safety, or economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, protection of health and morality, or the protection of rights and freedoms of others; the person has attracted the public attention by his/her statements or behaviour in private, family or professional life and therefore given rise to the publication of such information or record; the information has been disclosed or the record made in a public parliamentary debate or a public debate in a parliamentary body; publication is in the interest of judiciary, national security or public security; the person did not object to the collection of information or the making of the record, although he/she was aware that this was done for publication purposes; publication is in the interest of science or education; publication is necessary to alert of a danger (prevention of a contagious disease, search for a missing person, fraud, etc.); the record includes a multitude of persons or voices (fans, concert audience, protesters, passers-by, etc.); it is the record of a public gathering; the person is shown as part of landscape, natural setting, human settlement, square, street or a similar scene.



Switzerland / Suisse:

La campagne d'information „Petites histoires d'internet”⁹³, lancée par l'Office fédéral de la communication, donne des conseils pour la protection de sa propre sphère privée. Les informations contenues sur ce site sont simples et facilement compréhensibles et touchent ainsi également un public jeune.

Le 9 juin 2017, dans un nouvel arrêt de principe⁹⁴, le Tribunal fédéral a constaté une violation du droit de la personnalité par une campagne médiatique. Une violation du droit de la personnalité protégé par le Code civil suisse peut, selon cet arrêt, non seulement être commise par le biais d'informations fausses mais est également illégale une forme de compte rendu qui revient à une ingérence excessive dans l'individualité de la personne concernée et n'est pas justifiée par un intérêt public à l'information⁹⁵.

41. Issues related to protection of reputation can also be considered here. These will include:

- Issues relating to the protection of people against false statements which cause damage to their reputation and instances of defamation.
- Distinctions to make in connection with defamation:
 - criticism v. insults
 - valued judgement v. statement of fact
 - professional v. personal attacks
 - public figures v. private citizens
 - Private citizens
- Criminal and civil law, including defence in defamation proceedings (legal aid).

42. Please provide good practices in relation to the preceding topics.



Austria / Autriche:

See paras 23 and 40 above.

⁹³ <http://www.thewebsters.ch/fr/>

⁹⁴ Arrêt du TF 5A_256/2016 du 9 juin 2017 (extraits publiés dans ATF 143 III 297 – affaire Hirschmann II)

⁹⁵ Cf. à propos de cet arrêt Bettina Bacher, Persönlichkeitsverletzung durch eine Medienkampagne, <http://sui-generis.ch/47>.

Victims of defamation can claim compensation in criminal proceedings under the Media Act. If no such criminal proceedings are conducted, the victim may claim compensation by way of a separate request. In the proceedings relating to such a separate request, the victim is entitled to legal aid in accordance with the provisions of the Code of Civil Procedure (Sec. 8a para. 3 of the Media Act).



Estonia / Estonie:

According to § 1046 of the Law of Obligations Act ("Unlawfulness of damaging personality rights"), the defamation of a person, *inter alia*, by passing undue value judgement, by the unjustified use of the name or image of the person, or by breaching the inviolability of the private life or another personality right of the person, is unlawful unless otherwise provided by law. Upon the establishment of unlawfulness, the type of violation, the reason and motive for the violation and the gravity of the violation relative to the aim pursued thereby shall be taken into consideration. The violation of a personality right is not unlawful if the violation is justified considering other legal rights protected by law and the rights of third parties or public interests. In such case, unlawfulness shall be established based on the comparative assessment of different legal rights and interests protected by law.

According to § 1047 (1) and (2) of the Law of Obligations Act ("Unlawfulness of disclosure of incorrect information") the violation of personality rights or interference with the economic or professional activities of a person by way of disclosure of incorrect information or by the incomplete or misleading disclosure of factual information concerning the person or the activities of the person is unlawful unless the person who discloses such information proves that, upon the disclosure thereof, the person was not aware and was not required to be aware that such information was incorrect or incomplete. The disclosure of defamatory facts concerning a person or facts which may adversely affect the economic situation of a person is deemed to be unlawful unless the person who discloses such facts proves that the facts are true.

Only in exceptional cases, defamation and insulting of persons is criminally punishable in Estonia (i.e. in cases of defamation and/or insulting of persons enjoying international immunity, representatives of state authority and court).

A body of Supreme Court case law has developed concerning issues relating to the protection of reputation.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on freedom of expression provides that everyone has the right to defend his/her honour, dignity and professional reputation that have been affected by share of false accounts of facts, valued judgments that have no sufficient factual basis or by insult. In case of dissemination of facts, these rights shall be restored if the information is false and defamatory and allows the identification of the person concerned in that information. The person whose rights have been violated by valued judgments shall be restored in his/her rights, if the valued judgment is not based on a sufficient factual base, have a defamatory character and allow the identification of the person concerned in that information. Insults represent those intentional verbal or non-verbal expressions that do not correspond to the general rules of behaviour that are accepted in a democratic society and that allows the identification of the person concerned in these expressions.

The above-mentioned Law also guarantees the freedom to criticise the state, the public authorities and public servants. State and public authorities cannot initiate civil actions on defamation and they are not protected by criminal or administrative legislation against defamatory declarations. Public servant can be criticised and their actions can be verified by the media, if they concern the way in which they exercise their professional attributions and if it is necessary for ensuring the transparency and the responsible exercise of their attributions.

The Law on freedom of expression sets out separate proceedings of examining cases related to defamation and defence of private and family life. It establishes the condition of respecting a preliminary procedure before addressing the case to the national courts and sets out shorter terms for introducing a case to the court. The Law introduces several presumptions in relation with defamation cases. Any reasonable doubt on awarding a person the status of a private person or a public person shall be interpreted in the favour of offering the status of public person. Any reasonable doubt that may appear between public interest and curiosity shall be interpreted in the favour of offering the status of public interest. Any reasonable doubt on awarding the status of valued judgment or account of facts shall be interpreted in the favour of awarding the status of valued judgment.



Serbia / Serbie:

Firstly, the Government notes that the Law on Public Information and Media sets forth two basic rights of a person affected by published information, namely a right to reply and a right to demand correction of the published information from the court.

Article 83 of the said Law determines that the person whom the information refers to and may breach his/her right or interest, may request from the editor-in-chief to publish free of charge a reply in which he/she claims the information is incorrect, incomplete or inaccurately conveyed. The same article stipulates that if the editor-in-chief fails to publish the reply, having no reasons for not publishing the reply set in Article 98 of this Law, or if he/she publishes the reply in an

unprescribed manner, the holder of the right of reply may file a claim against the editor-in-chief for the publication of the reply.

Further on, Article 84 of the same Law prescribes that a person, whose right or interest has been violated by the publication of incorrect, incomplete or inaccurately conveyed information, may demand by a claim that the editor-in-chief publish free of charge his/her correction of that information as incorrect, incomplete or inaccurately conveyed. Further detailed provisions (including deadlines) regarding the right to replay to information and the right for correction of information are contained in Articles 85-100 of the same Law.

The specific protection of reputation related to published information is also regulated by the Law on Public Information and Media, which provides damaged person with a right to file a claim with a court. Namely, Article 101 of the Law provides that if the publication of information or record violates the presumption of innocence, prohibition of hate speech, rights and interests of minors, ban of public display of pornographic content, right to personal dignity, right to authenticity or right to privacy, in accordance with the provisions hereof, it may be requested by a claim: to determine whether the publication of information or record had violated a right or interest; non-publication of information or record and ban from republishing of information; to hand in a record, to remove or destroy a published record (delete a video recording, delete an audio record, destroy a negative, remove from publications, etc.). Aforementioned claim shall be filed against the editor-in-chief of the medium in which the information or record was published (Article 103). Also, a plaintiff may request from the court issue an interim order prohibiting the editor-in-chief from republishing the same information or record (Article 104). In addition, it may be requested from the court to threaten the editor-in-chief that he/she will pay commensurate financial compensation to the plaintiff in the event he/she acts against the court decision (article 105). It should also be noted that plaintiff has the right to seek pecuniary and non-pecuniary damages from the journalist and editor in chief if proven he/she is to blame for damages (Art. 112 and 113). A plaintiff also has the possibility to seek damages from a publisher, regardless of its guilt on the basis of objective responsibility (Article 114).

Regarding criminal liability the Serbian law prescribes three criminal acts of importance to this subject: insult; dissemination of information on personal and family life; disparaging the reputation of Serbia and ruining the reputation of a foreign state or international organisation. Specifically, the Criminal Code ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 and 94/16) provides that criminal act of insult is punishable only by pecuniary fine and that its prosecution is possible only via private accusation (Art. 170 and 177). Also, Article 170 paragraph 4 provides that there shall be no punishment for insult if the statement is given within the framework of serious critique in a scientific, literary or art work, in discharge of official duty, journalist tasks, political activity, in defence of a right or defence of justifiable interests, if it is evident from the manner of expression or other circumstances that it was not done with intent to disparage.

It should also be noted that since January 2013 defamation has no longer been considered as a criminal offence in Serbia. To clarify the difference between insult and defamation in Serbian legal system, we note that defamation consists of false statement, contrary to insult which could consist of both true and false statement.

The Law also provides for a higher pecuniary fines if insult or dissemination of information on personal and family life are committed through the press, radio, television or other media or at a public gathering (Art. 170 and 172). Article 172 of the Law further provides that whoever relates or disseminates information of anyone's personal or family life that may harm his honour or reputation, shall be punished with a fine or imprisonment up to six months. If what is related or disseminated resulted or could have resulted in serious consequences for the injured party, the offender shall be punished with imprisonment up to three years. The paragraph 4 of the same article provides that the offender shall not be punished for relating or disseminating information on personal or family life in discharge of official duty, journalist profession, defending a right or defending justifiable public interest, if he proves the veracity of his allegations or if he proves reasonable grounds for belief that the allegations he related or disseminated were true. It is also provided that veracity or falsehood of related or disseminated information (from the personal or family life of a person) may not be included in evidence procedure, except in cases specified in paragraph 4 of this Article.

B. FREEDOM OF EXPRESSION AND FREEDOM OF THOUGHT, CONSCIENCE AND RELIGION

43. This section will cover the links with Article 9 ECHR as the expression of personal beliefs and ideas is for many an inherent part of the holding of those beliefs and ideas. This section will explore the 'duties and responsibilities' referred to in Article 10.2 ECHR ("*– in the context of religious opinions and beliefs – may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights, and which therefore do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs.*"(Otto-Preminger-Institute case)). Consideration may also be given to the rights of expression of religious communities, etc.

44. Please provide good practices in relation to the preceding topics.

Austria / Autriche:

As mentioned above (para 29), the legal order provides for protection against hate speech. This also regards the vilification of religion. Of course, infringements of the rights to freedom of expression have to be scrutinised as to their

proportionality in every single case. Thus, caricatures or satirical statements and critique with sufficient factual basis directed against religious groups or beliefs are not to be criminalised.

The important role of the media for religious communities is acknowledged by the public remit of the ORF. According to its core public mandate, the ORF shall inter alia ensure due regard for the importance of legally recognised churches and religious communities (Sec. 4 no. 12 ORF-Act).



Republic of Moldova / République de Moldova:

As a result of broad consultations with the civil society the draft Law regarding the modification and completion of Law on religious cults and their components was adopted by the Parliament in final reading on 21 December 2011, changing its name to Law on freedom of conscience, thought and religion, in order to bridge the gap between the name and purpose of the Law. Other amendments adopted as a result of broad consultations with the civil society, including religious communities, have the purpose of reaffirming the commitment of the state to warrant equality and non-discrimination of all religious communities. The state recognizes *a priori* all religions and does not expose its position as to the legitimacy of religions, this being also prohibited by law. In this sense, the only action under the mandate of the Ministry of Justice is to register religious communities that intend to possess legal personality. The registration procedure of religious communities is regulated by the current legislation, being transparent and common to all religious entities. Besides that, for contributing to the facilitation of the registration procedure, the Ministry of Justice has elaborated a series of patterns of documents, available on the website www.justice.gov.md.

In 2011 the Ministry of Justice in partnership with the United Nations Development Program in the Republic of Moldova performed a round table on topic „Freedom of Conscience, Thought and Religion – Relevancy and Perspectives of Regulation”, with the participation of the Special Rapporteur of the United Nations on freedom of religion or belief and of the representatives of the civil society.

In March 2011, the Ministry of Justice has registered the Islamic League of the Republic of Moldova. As a consequence, the Muslim worship was included in the State Register of non-commercial organizations.

Taking into consideration that on 12 May 2009 the European Court of Human Rights pronounced the judgment *Maşaev v. Moldova* (application no. 6303/05), the Administrative Code was amended so that it now punishes the restriction of the right to freedom of conscience and religion of the people who participate at religious rituals of the non-registered worships.

In order to prevent discrimination on religious grounds, the National Action Plan on Human Rights ensures that the school programs in the field of religious education promote religious diversity and are independent on religious ideologies and dogmas, and every incident, speech or crime that is motivated by religious hatred is properly investigated and the perpetrators are held accountable according to the law.

[Note that Chapter IV will focus on hate speech. Good practices which appear here can be distinct from those that would be included in the previous Chapter IV on Hate speech].

45. Reference should also be made to:

- Freedom of expression in employment situations

46. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Germany / Allemagne:

An important aspect of freedom of expression in employment situations is the protection of whistleblowers. General provisions in the field of German labour law (sections 612a and 626 of the German Civil Code and section 1 of the Protection against Unfair Dismissal Act) and in constitutional law (Articles 2(1), 5 and 20(3) of the Basic Law) provide the legal basis for such protection.

There are also numerous provisions of special legislation which supplement the protection of whistleblowers guaranteed by the aforementioned provisions in particular areas of activity, examples being section 13 of the Money Laundering Act and section 17(2) of the Occupational Health and Safety Act.

By transposing European Directive 2016/943/EU on the protection of undisclosed know-how and business information (tradsecrets), Germany will further develop the protection of whistleblowers in German law. The purpose of this upcoming legislation is to make it clear that the disclosure of trade secrets is lawful if its purpose is to expose professional or other misconduct or illegal activity in order to protect the general public interest.



Serbia / Serbie:

The Government encloses a judgment of the Supreme Court of Cassation as evidence of relevant case-law of domestic courts pertaining to freedom of expression in employment situations⁹⁶. It can be concluded from the enclosed judgment that the plaintiff's employment (the plaintiff was a miner) was terminated by decision of his former employer on account of his statement given to the local television station which was broadcasted three times that day. Namely, the plaintiff complained about the working conditions of his former employer by stating that there was a lot of gasses and smoke on his workplace and that one's health could be harmed because his own health has been harmed after 24 years of service at the same employer. His employer consequently terminated his contract by stating that the employer's reputation was harmed by such statement which contained false information about working conditions. In its judgment, the Supreme Court of Cassation established that the plaintiff's intention was not to harm the employer's reputation but that such a statement represented a means for obtaining the employees' employment, economic and social rights and freedoms. Additionally, the court stated that the defendant (the employer) did not try to prove during the proceedings that such a statement was not true. Additionally, domestic courts established that the subject termination of contract was unlawful and ordered the employer to reinstate the plaintiff to employment status.

- The wearing of religious symbols

47. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Estonia / Estonie:

There are no restrictions on wearing religious symbols.



France:

Bonnes pratiques relatives au port de signes religieux dans l'espace public et au principe de laïcité et à la liberté de conscience et de religion

L'article 1^{er} de la Constitution française, qui consacre le principe de laïcité, précise que la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». La liberté de religion ou de conviction est également consacrée par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. La loi de 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat dans son article 1^{er} dispose : "La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public".

La laïcité est le principe juridique qui garantit la liberté de religion ou de conviction en France. Fondée sur les principes de liberté et d'égalité, elle implique la liberté de conscience de chacun, le pluralisme et la tolérance religieuse, ainsi que la neutralité des pouvoirs publics – et notamment la séparation de l'Etat et des Eglises.

I) L'application du principe de laïcité

1) Le principe de laïcité dans le service public

Aucun agent d'un service public ne peut manifester ses convictions religieuses par des signes ou des comportements prosélytes. Il se doit d'adopter un comportement neutre vis à vis des usagers du service public et de ses collègues de travail. Dans ces conditions, le port du voile par un agent public est interdit (ex. : Cour administrative d'appel de Versailles, 23 février 2006, Mme Rachida X, n° 04VE03227).

Cette obligation de neutralité est accompagnée d'une liberté de croyance, de conscience et de religion.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires renforce ainsi le principe de laïcité avec :

- Des formations de sensibilisation au principe de laïcité dispensées aux agents.
- Une commission « laïcité et fonction publique » qui répond aux questions des agents sur l'application du principe de laïcité (juin 2016).

Une **circulaire du 15 mars 2017**, pris par le ministre de la fonction publique, précise le sens et la portée pour les agents publics du principe de laïcité, et son corolaire, le principe de neutralité. Elle énumère ainsi les cas qui constituent un manquement à l'obligation de neutralité : port de signe d'appartenance religieuse dans le service, inscription d'une adresse électronique professionnelle sur le site d'une association cultuelle, prosélytisme, etc. Elle présente également les

⁹⁶ Annex 7 - Judgment of the Supreme Court of Cassation Rev2 503/2016 of 12 April 2017

nouveaux outils de formation, de communication, de conseil et de veille mis en place pour permettre aux agents publics d'exercer leurs fonctions dans le respect du principe de laïcité.

2) Port de signes religieux à l'école et à l'université

La loi du 15 mars 2004 encadre le principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Cette loi avait été prise suite aux constats de tensions liées à l'affirmation des revendications communautaires dans les établissements scolaires et à la protection des élèves identifiés par leur appartenance.

En 2004, le Conseil d'Etat, dans son avis, avait déclaré la loi de 2004 conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au regard de la liberté de manifester sa religion et du principe de non-discrimination. L'application de cette loi s'est faite par l'intermédiaire de périodes de dialogues entre les élèves, les parents et les autorités compétentes.

Les juridictions françaises ont récemment été amenées à apprécier l'étendue de l'interdiction du port de signes religieux afin de trouver le juste équilibre entre le principe de laïcité et la liberté d'exprimer son appartenance à une religion.

La question s'est ainsi posée concernant le port du voile par les mères accompagnatrices des enfants lors de sorties scolaires.

Dans un avis du 23 décembre 2013, le Conseil d'Etat affirme que les mères voilées ne sont pas soumises au principe de neutralité et qu'elles doivent être regardées, au même titre que les enfants, comme des usagers du service public. La juridiction laisse la possibilité aux autorités compétentes de recommander aux parents de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leur croyance religieuse. Cependant, les restrictions à la liberté de manifester ses opinions religieuses ne peuvent résulter que de textes particuliers ou de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service. A l'université, les enseignants et personnels de l'enseignement supérieur sont soumis à des règles de stricte neutralité. Cependant les étudiants sont autorisés à porter des signes manifestant leurs convictions religieuses.

La législation française réussit ainsi à trouver un équilibre entre la nécessité d'assurer le principe de laïcité et la liberté de chacun d'exprimer sa religion, en faisant une application au cas par cas, au regard de la mission de chacun. Les différentes formations proposées ont pour but de sensibiliser les agents à ces dispositions afin de permettre une application sereine de la loi.

3) Port du vêtement religieux dans le secteur privé

La question du port du voile a appelé différentes juridictions à se prononcer sur le périmètre soumis au principe de laïcité, et ce à l'égard des salariés de droit privé.

Selon les articles L. 1121-1, L. 1132-1, L. 1133-1 et L. 1321-3 du code du travail intégrant les dispositions de la directive de l'Union européenne du 27 novembre 2000, prohibant les discriminations fondées notamment sur la religion, les restrictions à la liberté religieuse doivent être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, répondre à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et proportionnées au but recherché.

La jurisprudence a récemment dû statuer sur l'équilibre à trouver entre la liberté d'exprimer sa croyance religieuse et le principe de laïcité, s'agissant de personnes chargées d'une mission de service public mais travaillant pour le compte d'une société privée.

Dans son arrêt concernant la Caisse primaire d'assurance maladie de la Seine Saint-Denis (Soc, 19 mars 2013), la Cour de cassation a ainsi jugé que des salariés de droit privé soumis au code du travail ne pouvaient manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs dans la mesure où ils participaient à une mission de service public. Cette décision a su trouver un équilibre qui est, de fait, validé par la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci, prenant en compte les avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2000 et du 19 décembre 2003, a estimé que cette application du principe de laïcité aux agents exerçant une mission pour l'Etat ne violait pas, en l'espèce, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (Arrêt *Ebrahimian c. France*, 26 novembre 2015, n°64846/11).

Elle admet le principe de neutralité comme corollaire du principe d'égalité et le principe de laïcité de l'Etat existant dans les relations entre les collectivités publiques et les particuliers comme fondement du principe de neutralité.

II. L'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public

La loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 a pour objectif de réprimer les pratiques tendant à dissimuler son visage, susceptibles de constituer un danger pour la sécurité publique et qui méconnaissent les exigences minimales de la vie en société. Elle pose le principe d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public, son article 1er énonçant à cet effet que « *nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* ». Les conditions d'application de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans les lieux publics ont été précisées par la circulaire n°2010-1192 du 11 octobre 2010.

Ainsi, la loi interdit la dissimulation du visage dans l'espace public. Elle définit cet espace comme « *constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* ». Constituent des lieux ouverts au public

les lieux dont l'accès est libre (plages, jardins publics,...) ainsi que les lieux dont l'accès est possible, même sous condition, dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition (paiement d'une place de cinéma ou de théâtre par exemple). Les commerces, les établissements bancaires, les gares, les différents modes de transport en commun sont aussi des espaces publics.

Cette loi s'applique pour **toutes tenues religieuses ou culturelles ne permettant pas l'identification de la personne** (voile intégral, cagoule, masque,...) **sauf exceptions** (pour des raisons de santé, de motifs professionnels, des manifestations sportives, festives, artistiques et traditionnelles, prescrites par des dispositions législatives ou réglementaires ou encore par des prescriptions religieuses dans un lieu de culte). Depuis 2004, en application du principe de laïcité, le port du voile qui laisse apparaître le visage, est interdit dans les écoles, les collèges ou les lycées publics mais est autorisé dans les lieux publics ou les universités (cf supra).

L'article 3 de la loi du 11 octobre 2010 dispose que « *la méconnaissance de l'interdiction édictée à l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de 2ème classe* », punie par une peine de 150 euros d'amende et/ou de stage de citoyenneté.

En outre, la loi crée le délit de dissimulation forcée du visage, punissant toute personne qui forcerait une autre personne à dissimuler son visage, sans qu'un lien de famille ou de subordination formel entre ces personnes soit requis. Ce délit est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Lorsque le fait est commis au préjudice d'une personne mineure, les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 60 000 euros d'amende.

Si la dissimulation du visage dans l'espace public constitue une infraction, la loi ne confère en aucun cas à un particulier ou à un agent public le pouvoir de contraindre une personne à se découvrir. La circulaire ministérielle du 31 mars 2011 a précisé que l'exercice d'une telle contrainte constituerait une voie de fait et exposerait son auteur à des poursuites pénales.

Cette loi réaffirme les valeurs fondamentales de la République incompatibles avec la situation d'exclusion dans laquelle se trouvent les femmes. Elle se fonde sur le principe d'égalité entre les femmes et les hommes et celui de la dignité humaine. En effet, le port du voile intégral empêche les femmes d'exercer certaines activités à l'égal des hommes. De nombreuses associations de défense des droits des femmes avaient soutenu l'élaboration de cette loi.

Elle a été déclarée conforme à la Constitution par la décision n°2010-613 du Conseil constitutionnel et à la Convention européenne des droits de l'homme par l'arrêt S.A.S. c/ France, n°43825/11 de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a souligné que la préservation des conditions du « *vivre ensemble* » était un objectif légitime à la restriction contestée et que, notamment au regard de la large marge d'appréciation dont dispose la France sur cette question de politique générale, l'interdiction de porter une tenue destinée à dissimuler son visage dans l'espace public prescrit par la loi du 11 octobre 2010 n'était pas contraire à la Convention.

De nombreuses associations de défense des droits des femmes avaient soutenu l'élaboration de cette loi, qui a un caractère circonscrit dans son application : le nombre de contraventions émises a baissé de 25 % entre 2014 (496) et 2015. En outre, la loi interdit au service de police ou de gendarmerie à contraindre un contrevenant à ôter son voile.



Germany / Allemagne:

The wearing of religious symbols in public is covered by the religious freedom according to Art. 4 of the German Basic Law. However, it has been a matter of legal dispute in recent years if religious clothing such as headscarf may be worn by teachers in public schools. According to some school laws of several federal states, teachers in public schools are not allowed to make political, religious and ideological avowals including clothing which is religiously connoted. In 2015 the Federal Constitutional Court held that religious avowals conveyed by a teacher's outward appearance may only be legally restricted if the general peace at schools or the state's neutrality is sufficiently endangered in a specific way.

I. SPECIFIC FOCUS AREA: BLASPHEMY

48. This section will cover:

- That there is no uniform European concept of 'morality' (*Handyside* and *Muller* cases); the wider margin of appreciation regarding limitations; and that there is no protection to the advocacy of religious hatred (*Otto-Preminger* and *Wingrove* cases). Reference to Article 20(2) of ICCPR will be made, also Parliamentary Assembly Recommendation 1805(2007) on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion and the Committee of Ministers' reply thereto.

[Relevant work of the Venice Commission will also be referenced.]

49. Please provide good practices in relation to guaranteeing freedom of expression and addressing the phenomenon blasphemy. These may include recent developments or changes of legislation, jurisprudence and practice in this area.



Austria / Autriche:

See para 44 above.



France:

Bonnes pratiques françaises en matière de droit au blasphème

Le blasphème peut être défini comme une « atteinte commise à l'égard de croyances religieuses, des divinités ou des symboles religieux qui se matérialise par des paroles, des écrits ou toute autre forme d'expression, réprimée par un dispositif juridique qui les assortit de sanctions »¹.

Conformément à l'article 11 de Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, à l'article 10 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la liberté d'expression est le principe, et ses restrictions constituent l'exception.

1) Absence d'incrimination du blasphème en droit pénal français

Il n'existe en France aucune infraction pénale applicable au blasphème. Par conséquent, il existe un droit au blasphème en droit français. Les croyances, dogmes ou symboles religieux peuvent donc faire l'objet de toutes les critiques, même les plus acerbes. Les atteintes aux croyances ne sont jamais constitutives d'une infraction.

Ce principe est fréquemment rappelé par les juridictions françaises qui affirment que « *en France, société laïque et pluraliste, le respect de toutes les croyances va de pair avec la liberté de critiquer les religions quelles qu'elles soient et avec celle de représenter des sujets ou objets de vénération religieuse ; que le blasphème qui outrage la divinité ou la religion n'y est pas réprimé* »².

Un statut spécifique a longtemps perduré en Alsace-Moselle, où en application de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine, les dispositions législatives et réglementaires applicables au moment du retour à la France des territoires constituant la Moselle, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin ont été maintenues en vigueur jusqu'à l'introduction dans ces territoires des lois et règlements applicables dans le reste de la France.

Or, l'article 166 du code pénal allemand du 15 mai 1871, qui incrimine le blasphème, demeurait donc encore applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Toutefois, dans la mesure où cet article n'a jamais fait l'objet d'une traduction en français, et ne remplissait dès lors pas les enjeux d'accessibilité de la loi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, avait décidé de son inapplicabilité. La disposition, qui n'a pas été traduite par la suite et était de fait tombée en désuétude, a été supprimée par la loi du 27 janvier 2017.

2) Existence d'une protection des croyants en droit pénal français

En revanche, les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoient la répression des infractions **commises à l'égard des croyants**. Sont constitutives d'infractions au sens de ladite loi notamment les diffamations, injures, provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence commises en raison de l'appartenance ou non d'un individu à une religion.

Le droit français organise donc une différence fondamentale entre les atteintes aux croyances – le blasphème – qui ne sont jamais réprimées et les atteintes aux croyants, qui font l'objet d'une législation spécifique. Le législateur français ne vise pas, en effet, la protection des religions ou des croyances en tant que telles mais bien, derrière elles, la protection de l'ordre public et des personnes.

La volonté du législateur ne consiste donc pas à interdire tout débat sur la question des croyances, mais à sanctionner les propos et écrits qui visent à porter atteinte à l'honneur ou la considération ou à provoquer à la discrimination, la haine ou la violence en raison de la religion de celui qui en est victime.

Il convient de noter que la législation française a progressivement évolué dans le sens d'un renforcement de la lutte contre les discours de haine susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, tout en ayant soin de s'inscrire dans la conception française de la laïcité, la protection de tous les cultes et le respect de la liberté de conscience.

Si la notion de blasphème a été définitivement supprimée du droit français avec la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, cette loi a également introduit en droit français un certain nombre d'incriminations de nature à éviter les abus, incriminations par la suite complétées et enrichies par les réformes successives : sont ainsi réprimées la diffamation et l'injure, publiques ou non publiques, en raison de la religion de la victime ainsi que la provocation, publique et non publique, suivie ou non d'effet, à la violence, la haine ou à la discrimination d'un individu en raison de sa religion (ainsi qu'il a été rappelé au §32 du questionnaire, où le mouvement de renforcement de la répression de ces infractions a été souligné).

Enfin, la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat réprime spécifiquement les pressions exercées pour déterminer une personne à exercer ou s'abstenir d'exercer un culte. L'article 31 de la loi de 1905 punit de

la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5ème classe ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte.

La législation française est donc un exemple de bonne pratique, en ce qu'elle privilégie la liberté d'expression lorsqu'il s'agit de favoriser le débat d'idée et d'opinion autour des religions, mais qu'elle protège néanmoins les croyants de toute incitation à la haine, à la discrimination et à la violence. Elle se situe ainsi dans les critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression, qui n'est bornée, en la matière, que lorsqu'elle dégénère en discours de haine ou en incitation à la discrimination. Elle est conforme aux travaux de la commission de Venise qui avaient, en la matière, estimé que : « *l'infraction de blasphème devrait être abolie (comme c'est déjà le cas dans la plupart des Etats européens) et qu'elle ne devrait pas être rétablie* »

¹Sénat, étude de législation comparée n° 262- janv. 2016 « La répression du blasphème ».

²TGU Paris, 17^e ch., 22 mars 2007, Société des habous et des lieux saints de l'Islam et Union des organisations islamiques de France c/ Ph. Val, cité cf. supra



Germany / Allemagne:

The provisions of the German Criminal Code which are applicable to racist and xenophobic crimes (e.g. incitement to hatred, insult - see above, box No. 29) in most cases also cover offences against persons on grounds of their religion.

In addition to this, the German Criminal Code contains two offences specifically regarding the insult of religion or the disturbance of its exercise: Section 166 (Defamation of religions, religious and ideological associations) and section 167 (Disturbing the exercise of religion).

Though, it has to be noted that sections 166 und 167 of the German Criminal Code cannot be deemed as blasphemy laws in the classical sense. First, they do not refer to one specific religion but are applicable to any religion or religious or ideological association in Germany. Second, pursuant to section 166 of the German Criminal Code not every defamation of a religion is punishable but only one that is capable of disturbing the public peace. This means that the main purpose of the provision is not to protect religion or religious groups for their own sake but to protect the public safety and the population's trust in the legal security.

When applying these provisions, the criminal courts in each individual case have to strike a balance between freedom of religion and other fundamental rights like freedom of expression or artistic freedom.

Finally, it has to be pointed out that the practical relevance of these provisions is very limited. In 2015 in Germany only 6 persons have been convicted of an offence under section 166 or 167 of the Criminal Code.



Switzerland / Suisse:

Le droit suisse ne connaît pas d'interdiction du blasphème en tant que tel. L'article 261 du Code pénal suisse (Atteinte à la liberté de croyance et des cultes)⁹⁷ ne protège pas Dieu, la religion, l'Eglise ou les institutions religieuses. Cette interdiction protège le respect du prochain et de sa conviction en matière religieuse et de ce fait également la paix religieuse. Est punissable, celui qui aura offensé ou bafoué les convictions d'autrui en matière de croyance publiquement et de façon vile. L'article 4 al. 1 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision⁹⁸ prévoit un cadre plus sévère et exige que « Toute émission doit respecter les droits fondamentaux ». Selon la jurisprudence de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (autorité de plainte), cette exigence n'est pas respectée si une émission contrevient à la liberté de conscience et de croyance. Seuls les contenus centraux de la croyance sont protégés⁹⁹. Les sentiments religieux doivent être touchés „de manière significative“, ce que l'autorité de plainte a nié dans différents cas¹⁰⁰.

C. FREEDOM OF EXPRESSION AND FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY AND ASSOCIATION

50. This section will address:

- The complementary relationship between Article 10 ECHR and Article 11 ECHR. Article 10 is to be regarded as a *lex generalis* in relation to Article 11, which is a *lex specialis*.

⁹⁷ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19370083/index.html>

⁹⁸ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20001794/index.html>

⁹⁹ Par exemple pour l'Eglise catholique sont protégés les 7 Sacremets.

¹⁰⁰ Dans la décision b. 739/740 du 25.8.2016, elle a admis une émission satirique sur une interdiction de danser cantonale pendant les fêtes chrétiennes. L'émission touchait des éléments centraux de la croyance catholique (Eucharistie) mais n'a pas violé le droit des programmes : l'intensité de la représentation a été relativisée par le contexte (au centre de l'émission était une initiative populaire cantonale).

- Article 11 as a fundamental expression of pluralism. The right of individuals and groups to meet and express their views, including unpopular ideas or minority interests, is a feature of a healthy democracy.
- The links between Article 10 and Article 11 as individuals may wish to come together to express their ideas either in private or in public.
- Ensuring that measures taken by States to combat terrorism, or in times of crisis, do not impose undue restrictions on the exercise of freedom of expression and assembly. [See para. 100 of the above mentioned CDDH 'Analysis of the relevant jurisprudence of the European Court of Human Rights and other Council of Europe instruments to provide additional guidance on how to reconcile freedom of expression with other rights and freedoms, in particular in culturally diverse societies'¹⁰¹, which references several official documents, declarations and guidelines that warn against this].
[Reference will also be made in a footnote to the Report of the UN Human Rights Council Special Rapporteur on freedom of expression 'Contemporary challenges to freedom of expression', A/71/373].

51. Please provide good practices in relation to the preceding topics [policies, action plans, legislation intended to safeguard fundamental rights in that context, judicial review of such measures, etc.]

 **Austria / Autriche:**

The right to freedom of assembly and association is protected on constitutional level under Article 11 of the Convention and under Article 12 of the Basic Law on General Rights of Nationals (*Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*), reichsblattgesetz No. 142/1867 as amended by the Constitutional Act on the Protection of Personal Liberty (*Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit*), Federal Law Gazette No. 684/1988. Any violation of the Assembly Act (*Versammlungsgesetz* 1953), federal law gazette No. 98/1953 as amended by Federal Law Gazette I No. 63/2017, is considered to be a violation of the right to freedom of assembly, and can thus be raised before the Constitutional Court.

 **Estonia / Estonie:**

In March of 2015, the Supreme Court, upon the application of Chancellor of Justice, found that three day requirement for giving notice of support strike is not lawful. As a result, since July of 2015, after the provision was repealed, there is no term for advance notice at all.

 **France:**

Bonne pratique relative à la lutte contre le terrorisme et au respect de la liberté de rassemblement et de culte

La récente loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a doté l'Etat de moyens d'action pérennes pour lutter contre une menace terroriste persistante, permettant ainsi à la France d'assurer une sortie maîtrisée de l'état d'urgence. L'ensemble des mesures prévues présentent des garanties renforcées, conformément à nos engagements internationaux en matière de protection des droits de l'homme. Plus particulièrement, la nouvelle mesure de fermeture des lieux de culte (article 2 de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017) a un champ d'application restreint et comporte de nombreuses garanties.

1) Un champ d'application restreint

Le champ d'application de la mesure est restreint puisque la fermeture de culte envisagée doit nécessairement avoir pour finalité la prévention de la commission d'actes de terrorisme. En outre, cette mesure exige que soit rapportée la preuve qu'il s'agit de lieux de culte « *dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ».

2) Une procédure contradictoire avec un accès facilité au juge administratif

La mesure est précédée d'une procédure contradictoire de droit commun, permettant au gestionnaire du lieu de culte d'en connaître les motifs envisagés et de présenter des observations, voire de prendre des mesures correctrices immédiates. La loi introduit par ailleurs une procédure novatrice dans la mesure où l'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution d'au moins quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Ainsi, toute personne ayant un intérêt à agir est en mesure de contester par la voie du référé la mesure devant le juge administratif avant l'exécution de la décision administrative de fermeture d'un lieu de culte. La saisine du juge administratif par la voie du référé suspend la mise en œuvre de la mesure.

¹⁰¹ Document CDDH(2017)R87 Addendum III available at [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH\(2017\)R87%20Addendum%20III_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/CDDH-DOCUMENTS/CDDH(2017)R87%20Addendum%20III_EN.pdf)

3) Une durée restreinte

La durée de la fermeture ne peut excéder 6 mois sans pouvoir être renouvelée – cette durée permettant à l'association gérant le lieu de culte de prendre les dispositions nécessaires pour modifier l'orientation du lieu.

La loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 est donc un exemple de bonne pratique en ce qu'elle encadre de manière stricte la fermeture des lieux de culte. Celle-ci ne peut être exécutée tant que le juge administratif, saisi en référé, n'a pas statué. Les conditions d'application et de durée de la mesure sont par ailleurs restrictives.



Georgia / Géorgie:

Law of Georgia on Assemblies and Demonstrations

As noted above, right to freedom of assembly and manifestations is guaranteed by Article 25 of the Constitution of Georgia. The procedure for applying the aforementioned provision is regulated, among others, by the Law of Georgia on Assemblies and Demonstrations.¹⁰²

In 2009 legislative amendments were carried out to the legislation of Georgia regulating the assembly/manifestations, which substantially hindered the implementation of the right of peaceful assembly. Subsequently, the Government of Georgia have been actively cooperating with the Venice Commission to eradicate the existing gaps.

Also, in April 2011 the Constitutional Court of Georgia rendered a judgment according to which some provisions of the Law on Assemblies and Demonstrations and the Code of Administrative Offences of Georgia were declared unconstitutional.¹⁰³ In particular, the Court annulled the blanket prohibition to demonstrate within 20 meters around several public buildings and the norm, which provided for the immediate termination of a protest if it blocks a public thoroughfare or violates other requirements of the law.

Thus, in order to eradicate the aforementioned gaps in the legislation as well as to comply with the judgment of the Constitutional Court, the Parliament of Georgia adopted legislative amendments to the Law on Assemblies and Demonstrations on 1 July 2011, which entered into force on 14 July 2011. Overall legislative amendments were positively assessed by the Venice Commission¹⁰⁴ and by the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association.¹⁰⁵

The Government stress that since Parliamentary elections of 1 October 2012 in contrast to recent years, the manifestations have been held peacefully - without any disturbances and interferences which was positively assessed by the Public Defender of Georgia in its reports¹⁰⁶ and which clearly demonstrates that the platform for freedom of expression is free and peaceful in the country.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on assemblies adopted in 2008 guarantees the freedom of peaceful assembly. The Law introduces such principles as proportionality and legality when restricting the right to freedom of assembly, non-discrimination and the presumption in favour of holding meetings.

The Law forbids assemblies that urge to war, national, racial, ethnical, religious hatred, incite to discrimination or public violence, undermine the national security and the territorial integrity of the state, that follow the commission of crimes, violate the public order or morality, the rights and freedoms of others or endanger their lives or health.

The Law sets out that any graphic or sonorous means that express ideas or attitudes can be used during assemblies and allows temporary constructions at meetings. However, these constructions should not create disproportionate inconveniences for participants or pedestrians and should not harm the environment.

¹⁰² Law of Georgia on Assemblies and Demonstrations, English version (01/05/2015 - 01/06/2017) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31678?impose=translateEn&publication=10>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31678>

¹⁰³ Judgment of the Constitutional Court of Georgia, 18 April 2011, №2/482,483,487,502, available at: <http://constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/mogalaqeta-politikuri-gaertianeba-modzraoba-ertiani-sagartvelostvis-mogalaqeta-politikuri-gaertianeba-sagartvelos-konservativili-partia-sagartvelos-mogalageebi-zviad-dzidziguri-da-kaxa-kukava-sagartvelos-axalgazrda-iuristta-asociac-640.page>

¹⁰⁴ Final Opinion On the Amendments to the Law on Assembly and Manifestations of Georgia – Adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011) Opinion no.547/2009, CDL-AD(2011) 092-Strasbourg, 17 October, 2011, available at: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282011%29029-e>

¹⁰⁵ Report of the Special Rapporteur on the Rights to the Freedom of Peaceful Assembly and of Association, Maina Kiai, UN General Assembly, June 8, 2012, available at: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27-Add2_en.pdf

¹⁰⁶ The special report of the Public Defender of Georgia, 15 April 2016 - "Report on Implementation of the Recommendations presented in 2012 Report of Maina Kiai, United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association", p. 17, available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3570.pdf>

- How populism does not recognise the universal nature of freedom of peaceful assembly and association and efforts to combat this.
- That States have an obligation to foster a permissive environment for peaceful gatherings.

52. Please provide good practices in relation to the preceding topics (procedures, remedies, etc.).

[e.g. sending of notification in lieu of requesting permission for peaceful assembly; obligation of the police to provide protection during peaceful gatherings]

Austria / Autriche:

The Assembly Act 1953 regulates the exercise of the right to freedom of assembly. Sec. 2 para 1 provides that any person intending to organise a public assembly or any assembly which is generally open to persons other than invited guests must give the authorities notice in writing at least forty-eight hours in advance, indicating the purpose, place and time of the meeting. Prior permission is thus not required.

Pursuant to Sec. 5, certain gatherings such as public entertainment, popular ceremonies or religious processions do not fall within the scope of the Assembly Act.

Pursuant to Sec. 6, the competent authority must prohibit any assembly which would contravene criminal law or endanger public order and security.

Germany / Allemagne:

According to article 8 (1) of the Basic Law, all Germans have the right to assemble peacefully and unarmed without prior notification or permission. This fundamental right enables citizens to become actively involved in the forming of political opinions and political will. According to article 8 (2) of the Basic Law, this right may be restricted in the case of outdoor assemblies by or pursuant to a law. The relevant rules in regard thereto are set out in the Federal Act concerning Assemblies and Processions (*Versammlungsgesetz des Bundes*, VersG) or in similar legal provisions of the federal states (Länder).

The Federal Act concerning Assemblies and Processions sets out concrete rules concerning the right to freedom of peaceful assembly that are applicable to Germans and foreign nationals.

According to the Federal Act concerning Assemblies and Processions, an assembly is a gathering of several persons at a common place. An intrinsic link must, further, exist between those gathering together and they must be pursuing a common purpose that is not merely coincidental.

Section 14 of the Federal Act concerning Assemblies and Processions obliges the organizer of a gathering to register a public, outdoor assembly with the authority responsible for assemblies at least 48 hours prior to its being announced. The objective of requiring such registration is to ensure that the assembly can be granted the necessary protection, for instance against obstructions by counter-demonstrators.

Spontaneous assemblies arise on the spur of the moment in response to current events. Such assemblies are protected under article 8 (1) of the Basic law. The duty of registration under section 14(1) of the Federal Act concerning Assemblies and Processions does not then apply. Assemblies taking place in the inviolable zones in the vicinity of federal constitutional organs are, however, only permissible with prior authorization.

In addition to the duty of registration, the Federal Act concerning Assemblies and Processions sets out further important provisions, in particular those referring to the preconditions for and the course of assemblies. According to section 15 of the Federal Act, in the case of a direct threat to public safety an assembly may be prohibited before it begins or may be dissolved after it has already begun. Only restrictive judicial orders that are sufficient to avert the threat take precedence over such measures. Further, violations of a ban imposed under the law on assemblies and processions or a breach of duties may be punished as a criminal or regulatory offence (sections 21 to 29a of the Federal Act concerning Assemblies and Processions).

The principle of proportionality derives from the principle of the rule of law set out in article 20 of the Basic Law. Like the fundamental right to the freedom of assembly under article 8 (1) of the Basic Law, article 20 binds all state authority so far as it interferes with citizens' subjective rights. The right to a fair trial is guaranteed under article 103 (1) of the Basic Law.

All state measures taken in connection with assemblies may be subjected to judicial review by administrative and criminal courts.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Law on assemblies provides that every person who wants to hold a meeting shall notify the local public authority in written form. Consequently, the public authorities shall take all the necessary actions in order to provide in a free way the services requested by the organiser of the meeting that are usually provided by the subordinated bodies or entities they administer. However, the failure to notify the public authority shall not represent a ground for stopping the meeting.

In case of spontaneous assemblies, the notification shall be accepted even if it does not respect the written form or the term provided by law in this regard. The organiser shall inform the local public authority on the intention to hold that meeting as soon as such intention is known to him, in order to ease the access to the public authority services. The public authorities shall take all the necessary measures to ensure that the spontaneous meeting is being held in a safe way.

In the case of assemblies that are attended by less than 50 persons, the procedure of notifying the local public authority is not mandatory.

Both the Law on assemblies and the Law on Police of 2012 include the Police obligation to ensure the public order during meetings and to re-establish the public order in case of disorders. In such case, the Police shall remove those participants who violate the public order or those who attend assemblies that are forbidden by law.

The assembly shall be stopped only as an exceptional and last instance measure, when no other measures are sufficient for ensuring the legal way of holding the meeting.



Serbia / Serbie:

The Article 54 of the Constitution provides guarantees that citizens may assemble freely. The same Article (para. 2 and 3) provides that assemblies held indoors shall not be subjected to permission or registering and that assemblies held outdoors shall be reported to the state body, in accordance with the law. Freedom of assembly may be restricted by the law only if necessary to protect public health, morals, rights of others or the security of the Republic of Serbia (paragraph 4).

According to Article 12 of the Peaceful Assembly Act ("Official Gazette of the Republic of Serbia", no. 6/16), the organizer should notify the Ministry of Interior for holding a public assembly, at least five days before the scheduled beginning of the public assembly. The notification is to be submitted in written by the organizer of assembly either personally, by registered mail, or by electronic mail. According to this Act, Ministry of Interior does not need to be notified about following peaceful assemblies: Indoor assemblies; Religious assemblies in religious objects and other traditional national assemblies, fairs, weddings, funerals; State ceremonies, jubilees and other assemblies organized by state authorities; Spontaneous peaceful assemblies without organizer as an immediate reaction to a certain event, either on outdoor or indoor spaces. Also, theses assemblies (which does not fall under obligation of notification) are free to be held at any time, contrary to assemblies which fall under obligation of notification, which must be held from 6.00 AM to 12.00 PM (Art. 7 and 12). The same Article 12 prescribes that organizer can notify competent authority about the assembly if he/she considers the assembly requires safety measures by the police. According to article 15 of the Act, the authorized body may ban the holding of the public assembly if it establishes one of the reasons from article 8 of the Act (if it endangers the safety of people and property, public health, morals, the rights of others and the security of the Republic of Serbia; when the purpose of the assembly is to incite violence, racial, national, religious or other discrimination, hatred or bigotry; to incite armed conflict or the use of violence, or violations of human rights and the rights of minorities; and if its purpose is in breach of the Act itself.). An appeal is allowed against such a decision on ban of assembly, but such an appeal does not delay enforcement of the subject decision. The Ministry of Internal Affairs shall decide on such appeal within 24 hours. Also, administrative dispute before Admistrative Court can be initiated against a decision on appeal. In addition, article 18 authorizes police officers to stop assemblies if circumstance from article 8 occur. The permitted location of an assembly is any location accessible to a gathering of a number of persons who are not individually identified (Article 4). A gathering shall not be permitted in a location in which, due to the characteristics of the location or its specific use, it might entail a threat to safety of people and property, public health, morals, the rights of others and the security of the Republic of Serbia, such as schools, health institutions and objects of strategic importance for the defence and security of the State (Article 6).

We note that the said Act deleted some of the provisions of the previous Public Assembly Act ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94 and 101/05), for example a provision which provided that local authority could prohibit the holding of an assembly if it would obstruct public transport. Also, a public assembly which obstructed road traffic could be only authorized if the organizer had accepted to bear the costs of re-routing traffic and had paid a deposit for that purpose. In addition, according to previous Act, some of the time limits for deciding on legal remedies were not set, which in practice lead to situation where remedy would be decided on only after the date of the planned assembly, which made its existence completely futile.

- Case – *law of the European Court of Human Rights*

We indicate that the European Court of Human Rights in the decision *Dorđević and others v. Serbia* (application no. 5591/10, 9 February 2017) decided to strike out this case from the list of cases. The applicants complained that there

had been an unlawful interference with their right to freedom of expression and the right to freedom of peaceful assembly guaranteed by Articles 10 and 11 of the Convention, on account of the change of the location of the assembly in 2009 and the prohibition of the assemblies planned in 2011, 2012 and 2013. They also complained of the lack of an effective domestic remedy for their substantive complaints.

The Court noted that the Constitutional Court in its decisions concerning the applicants' constitutional appeals acknowledged the existence of a structural problem emanating from the application of the Public Assembly Act 1992 and declared that that Act was unconstitutional and that the new Public Assembly Act 2016, which remedied all the shortcomings of the 1992 Act which are relevant to the present case, entered into force on 5 February 2016.

The Court further noted that the structural problem resolved by the Constitutional Court was at the core of the applicants' complaints. The change of the location of the Pride Parade in 2009, the prohibition on holding it in 2011, 2012 and 2013 and the lack of possibility to challenge effectively the impugned decisions were the result of the application of the Public Assembly Act 1992. Moreover, even before the change of the relevant legislation, in 2014 and 2015 the Pride Parades were held with official permission and police protection and passed off without incidents. That positive trend continued: the last Pride Parade, held on 18 September 2016, was also peaceful. The Court concluded that the circumstances about which the applicants complain directly – the legislation in relation to freedom of expression and freedom of peaceful assembly, as exemplified by the events in 2009, 2011, 2012 and 2013 – therefore no longer obtain and that the measures taken by the redress provided by the Constitutional Court was, in the circumstances, adequate and sufficient.

- Projects

Regarding possible projects in this subject we point out to results of the study conducted as part of the regional project 'The Western Balkans Assembly Monitor' managed by the European Center for Not-for-Profit Act (ECNL). According to this study, during 2014, 16 assemblies were prohibited of which most were banned because they might obstruct the traffic, be threat to public health, public morality or security of people and property, while some were banned because they were aimed at causing and inciting national, racial and religious intolerance and hatred. The study also indicated that most of the problems regarding the respect of international standards in Serbia have occurred during: 1. public manifestations of LGBT activism, 2. protests for recognizing and recalling on accountability for war crimes committed by Serbian army forces during the 1990s wars, 3. massive trade union protests (especially those that included blockades of intersections relevant for domestic and international transport). It should be indicated that the study included a list of forbidden assemblies¹⁰⁷.

- Conditions encouraging the work of NGOs; they should be allowed proper conditions to function. [reference to the fourth annual report of the Secretary General, chapter III].

53. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Estonia / Estonie:

Estonian Human Rights Centre, in their annual report of 2014-2015, has mentioned as good practices that in September of 2015 the Let's Do It Foundation in cooperation with the Estonian Debating Society and several other partners, and with the support of EEA NGO Fund initiated a new platform for community e-decision-making Citizen OS, which allows anyone to initiate discussions, participate in them and digitally sign decisions. The environment opens up new opportunities for using the aforementioned petition rights as well as hopefully making signing the minutes of general meetings of NGOs and the list of participants more convenient. The latter is still obligatory at making an application for register entry.



Germany / Allemagne:

In Germany there are no specific regulations or restrictions regarding the work of NGOs.

NGOs in Germany are mostly founded in the legal form of a registered association pursuant to the provisions of the German Civil Code.



Greece / Grèce:

Law 4356/2015 established the "National Council against Racism and Intolerance" (ESRM) with the participation, *inter alia*, of NGOs and other actors of civil society. Among the main goals of the Council is the drafting of an Integrated National Action Plan Against Racism and Intolerance.

¹⁰⁷ Annex 7 – List of forbidden assemblies



Republic of Moldova / République de Moldova:

A new Law on non-commercial organizations is about to be adopted by the Parliament of the Republic of Moldova. Its purpose is to improve the existent legal framework concerning non-commercial organizations in order to correspond with the international standards on freedom of association. The draft of Law removes the restrictions for certain categories of persons to constitute and take part in non-commercial organizations as founders, members or rulers, clearly regulates the bodies' structure of an organization and their competences, reforms and simplifies the registration procedure, removes the territorial restrictions of non-commercial organizations activity and offers additional guarantees that secure the freedom of association.

The draft of Law also offers the non-commercial organization the possibility to perform any activity that is not forbidden by law, including the economic activity, only if the profit is shared exclusively between its members. For the first time, the Law establishes the right of the non-commercial organization to practice social entrepreneurship, and to benefit from the mechanism of percentage designation.

The draft of Law also offers a more flexible pattern for internal structure of the non-commercial organization, depending on the preferences of its members, and eliminates their obligation to annually inform the registration body on the continuation of its activity. The registration body shall be informed on the result of the organization's activity only in case of organizations that own the statute of public utility and those that benefit of percentage designation.

- States have an obligation to create a favourable environment for participation in public debate by all persons, free from fear. This extends to private parties and may require redress for actions such as employment dismissals. This section will address some of the issues arising in this context.

54. Please provide good practices in relation to the preceding topic.



Austria / Autriche:

A favourable environment for participation in public debate by all persons is *inter alia* warranted by the mechanisms of e-government and e-participation. On the federal level and in some of the regions (*Länder*), citizens' initiatives and petitions may be initiated and supported online.

Participation in the legislative process and transparency of the legislative process is warranted by a public evaluation process, which has been further improved in 2017. Before a legislative proposal is brought in and debated in the National Council, any person has the possibility to bring in statements concerning ministerial drafts of laws via the website of the parliament. Provided the consent of the creator of the statement, it is published on the website of the parliament. Other persons can support such statements via the website of the parliament.



Germany / Allemagne:

Reference is made to the general provisions in the field of German labour law cited in box No. 46.

- Links between Article 10 and Article 11 in the context of freedom of expression within a trade union dimension which may also concern a matter of general interest. Trade-unions have a watch-dog function similar to that of the press when it comes to questions related to working life.

55. Please provide good practices in relation to the preceding topic.

- Freedom of expression as it extends to the workplace in general and to public servants in particular (*Guja v. the Republic of Moldova*). States need to make sure that the freedom of expression of public servants should not be unduly restricted. See also the relevant work of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) on whistleblowing (including in the private sector) and Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers.

56. Please provide good practices in relation to the preceding topics.



Georgia / Géorgie:

Whistle-blower Protection

The Government of Georgia considers the **whistle-blower protection to be an important anti-corruption mechanism**. In order to strengthen whistle-blower protection mechanisms, the Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Institutions (the Law on Conflicts of Interest) was amended several times.

Initially, it should be noted that the Law of Georgia on Freedom of Speech and Expression since its adoption in June 2004 foresees that everyone, except an administrative body, shall have the freedom of expression, which shall imply, among others, freedom of exposure and protection of whistle-blowers.¹⁰⁸

As for the amendments, it should be underlined that following to the recommendations of the Council of Europe Anti-Corruption Group (GRECO), **Georgia introduced amendments further regulating the protection of whistle-blowers in 2009** into the Law on Public Service and into the Law on Conflicts of Interest.¹⁰⁹ The mentioned **amendments - requiring public servants to report suspicions of corruption and setting out various measures to protect them from adverse consequences was welcomed by GRECO**.¹¹⁰

In addition, in 2013 **with the aim to contribute to overhauling the institution of whistleblower protection and bringing it in compliance with international standards the relevant draft amendments**¹¹¹ **were elaborated by the Ministry of Justice** in cooperation with the Civil Service Bureau (CSB). The amendments were introduced to the existing Chapter V¹ (protection of whistle-blower) of the Law on Conflicts of Interest.¹¹² Various international instruments were used in the drafting process. Furthermore, within the framework of EAP/CoE Facility Project on "Good Governance and Fight against Corruption", the amendments were submitted to the CoE for expertise. The CoE adopted its Recommendations (Technical Paper) on the mentioned Draft Amendments in 2013.¹¹³ The amendments were refined accordingly by the Ministry of Justice in November 2013. **The amendments were adopted by the Parliament of Georgia and entered into force in April 2014.**

According to the aforesaid amendments, **additional guarantees for whistle-blowers are provided**: protection of confidentiality, protection of whistle-blowers or their relatives from a detrimental action in reprisal for disclosure. In addition, the list of persons to whom whistle-blowers can approach in relevant situation has been defined.¹¹⁴

Moreover, **in order to further strengthen the protection of whistle-blowers, as recommended in the Third Progress Report on Georgia's implementation of the Action Plan on Visa Liberalisation by the European Commission**,¹¹⁵ significant amendments were introduced to the Law on the Conflict of Interest (Chapter V¹). **The amendments were adopted by the Parliament of Georgia in October 2015.**

Pursuant to the aforementioned amendments, **the whistle-blower protection rules which are prescribed by the Law are extended to any person outside the public sector and are not limited to current or former civil servants**.

Thus, the amendments increased the scope of definition of a whistle-blower and enabled not only active or former public official but any person to inform a body in charge of the review of whistle-blower's applications, an investigator, prosecutor and/or the Public Defender regarding the violation of the law or the general rules of ethics and conduct by a public servant (disclosed person) if any, which prejudices or may prejudice the public interests and the reputation of a respective public institution. Furthermore, according to the amendments, **the disclosure shall also be informing by a**

¹⁰⁸ Law of Georgia On Freedom of Speech and Expression, Article 3, English version (27/10/2015 - 21/12/2016) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208?impose=translateEn&publication=5>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33208>

¹⁰⁹ Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on "Good Governance and Fight against Corruption", Technical Paper Protection of Whistleblowers Amendments to the Georgian Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, ECCU-EaP-10/2013, October 2013, p. 3, available at: <https://rm.coe.int/16806db62c>

¹¹⁰ Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Georgia, 27 May 2011, Greco RC-II (2008) 9E, para. 26, available at: <https://rm.coe.int/16806c6300>

¹¹¹ Draft amendments, available at: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/1200>

¹¹² Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Institutions, English consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?impose=translateEn>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>

¹¹³ Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on "Good Governance and Fight against Corruption", Technical Paper Protection of Whistleblowers Amendments to the Georgian Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, October 2013, available at: <https://rm.coe.int/16806db62c>

¹¹⁴ Civil Service Bureau, Annual Report 2013/2014, p. 18, available at: http://csb.gov.ge/uploads/Annual_Report_2013-214_opt.pdf

¹¹⁵ Report From the Commission to the European Parliament and the Council, Third progress report on Georgia's implementation of the action plan on visa liberalization, Brussels, 8.5.2015 COM(2015) 199 final, p. 7, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/docs/3_progress_report_georgia_vlap_en.pdf

whistle-blower of the public and mass media after the body in charge of the review of whistle-blower's applications, an investigator, a prosecutor or the Public Defender makes a relevant decision.¹¹⁶

Moreover, according to the amendments **whistleblowing may also be made electronically, by using the web page www.mkhileba.gov.ge** administered by the CSB and a so-called "Red Button" which provides an opportunity for whistle-blowers to address efficiently the violations occurred in civil service. The information uploaded by a whistle-blower on the web-page administered by the CSB is forwarded to the appropriate public entity without any delay.¹¹⁷

In addition to the above-mentioned, **in 2015 the CSB was actively working towards raising awareness of civil servants regarding the issues of protection of whistle-blowers.** At the beginning of 2015 a project "**Strengthening Whistle-blowers Protection in Georgia**" was planned and successfully implemented with financial support of the UNDP and the Government of Sweden. The activities of the project covered the development of a guideline on "Whistle-blowers Protection", the arrangement of information meetings with Ministries and central offices of State Ministers, the publication of the booklets on whistle-blowers' rights and the production of a video clip.

In April 2015, the CSB organized a Round Table, during which the project results regarding whistle-blowers issues together with the above information materials and video clip were presented to the members of the Round Table by representatives of the Bureau. Within the framework of the above project, in June 2015, the CSB and Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH) organized a joint two-day conference "Anti-corruption and Unity – The Experience of the ACSH Member Countries (Georgia's example)" during which a guideline -"Whistle-blowers Protection" was presented.¹¹⁸

Moreover, **in 2015 the CSB organized training sessions pursuant to the obligations under the Action Plan for the implementation of the National Anti-corruption Strategy.** Implementation of the training program was supported by the GIZ, NATO-Georgia Professional Development Programme (PDP) and UNDP regional and local development support project. Within the framework of the above project, **500 civil servants** have been trained on the issues of ethics and whistle-blowers protection.¹¹⁹ In 2016 the mentioned training sessions were undergone by **660 civil servants**.¹²⁰



Germany / Allemagne:

With a view to the protection of whistleblowers in general, reference is made to the information provided in box No. 46.

Public servants enjoy freedom of expression to the same extend as private employees do. Though, if public servants engage in political activity, they have to exercise moderation and restraint as far as required by their status towards the general public and the obligations inherent to their duties (see section 33 (2) of the Law on the Status of Public Servants (Beamtenstatusgesetz, https://www.gesetze-im-internet.de/beamtstg/_33.html, only German version available.).



Republic of Moldova / République de Moldova:

In 2013 the Government of the Republic of Moldova adopted a Regulation on whistleblowers which establishes the procedure of submission and examination of such information and sets out protection measures for persons who warn on illegalities in a voluntary way, with good faith and in public interest. It defines the notions of warning and whistleblower and sets the principles that shall be taken into account when registering and examining warnings, such as good faith, confidentiality, responsibility, non-abusive punishment in case a person offers in good-faith information that is proved to be ill-founded.

According to the Regulation, the whistleblower benefit of the following protection measures: presumption of good-faith, confidentiality of personal data and transfer in another subdivision of the public authority. They may be applied cumulatively or alternatively. The whistleblower shall not be disciplinary sanctioned even if the inquiry shows that the information he/she gave is ill-founded.



Serbia / Serbie:

Whistleblowers

We note that freedom of expression in the workplace in general and among civil servants is, *inter alia*, regulated by the Law on Protection of Whistleblowers ("Official Gazette of the Republic of Serbia", no. 128/14). Namely, employees are entitled to disclose corruption, violation of regulations or violation of human rights to employer, competent state

¹¹⁶ Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Institutions, Article 20¹, English consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?impose=translateEn>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550>

¹¹⁷ Civil Service Bureau, Annual Report 2015, p. 14, available at: http://csb.gov.ge/uploads/2015_ENG_web.pdf

¹¹⁸ *Ibid*, pp. 13-14.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 15.

¹²⁰ Civil Service Bureau, Annual Report 2016, p. 15, available at: <http://csb.gov.ge/uploads/slide/book-22.pdf>

authorities or media (Art. 5 and 13). Consequently, the employee enjoys certain protection mechanisms as a whistleblower. Firstly, a person authorized (by the employer) to receive disclosures shall protect the whistleblower's personal data, unless otherwise indicated by whistleblower (Article 10). Secondly, Article 21 stipulates that a whistleblower is guaranteed not to be put in an unfavorable position due to whistleblowing (in relation to promotion at work, disciplinary measures and penalties, working conditions, termination of employment, salary etc.). In cases of inflicting damaging consequences due to whistleblowing, a whistleblower shall have the right to compensation for damage in accordance with the law regulating contract and torts (Article 22). A whistleblower that suffered damaging consequences due to whistleblowing has the right to court protection. Acting judge shall have special competences in a field of whistleblowers (Article 25). In case the plaintiff has shown a likelihood during the proceedings that he had suffered damaging consequence due to whistleblowing, the burden of proof shall be on his employer and the employer shall have to prove that the damaging consequence is not in causal relation with whistleblowing or that the whistleblower failed to act in good faith (Article 29). Also, in a court protection proceedings regarding whistleblowing, the court may establish the facts even when not in dispute among the parties, and may also independently investigate facts not presented by either party in the proceedings, if the court deems it important to the outcome of the proceedings (Article 31).

In fact, in certain situations employees are obliged to disclose corruption and violation of regulations. This obligation is stipulated by Article 18 of the Law on civil servants ("Official Gazette of the Republic of Serbia", nos. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14 and 94/17) which reads as follows „A civil servant shall be obliged to refuse the execution of a verbal and written order whose execution would represent a criminal offence and informs the director in writing, namely the authority that supervises the work of the state authority if the order was issued by director“.

Regarding other good practises, we point out to activities of the web site <https://pistaljka.rs/> which is financed through grants from USAID, Open Society, UNDP, EU, Dutch Embassy and the Serbian Ministry of Culture and Information. Pištaljka investigates abuses in government, public and private enterprises and other institutions and advocates for whistleblowers' rights. Pištaljka also offers legal advise to whistleblowers and organizes seminars in order for lawyers to specialise in this field of law. Finally, the said web site contains various articles on whistler blowers who disclosed corruption in public sector and therefore encourages others to follow the same practice.

D. FREEDOM OF EXPRESSION AND PROHIBITION OF DISCRIMINATION

57. This section will address the careful balance that needs to be struck between allowing societies to be plural spaces, in which all voices and viewpoints can express themselves, while also preventing hate speech which can lead to violence and the stigmatisation of whole cultures or groups. [Note to reader: The focus here should be on issues of discrimination. Avoid repetition of points made under the hate speech section.]

- Promoting diversity and countering stereotypes should be addressed here [reference will be made to Guidelines of the Committee of Ministers to member States on the protection and promotion of human rights in culturally diverse societies would be beneficial here].
- Reference to international work e.g. on racial discrimination [such as Article 4 ICERD as an example obligation for States to counter racist or xenophobic speech].

58. Please provide good practices in relation to the preceding topics.



Belgium / Belgique:

Good practice: Integration pact (Flanders, region of Belgium)

The integration pact is a project that started in January 2017 and will run until December 2019. The project receives funding from the government of Flanders and the European Union (more specifically the Asylum, Migration and Integration Fund).

The project creates a partnership between the "Minderhedenforum" (an organization representing ethnic-cultural organisations in Flanders and Brussels and giving a voice to persons with a migration background), the government of Flanders, local authorities, employers, trade unions, education actors, the media and (in a later phase) representatives from the housing, culture and well-being sectors.

The objective of the pact is to create broad public support and to stimulate as many actors as possible to take action to combat discrimination and to promote mutual respect.

Bonne pratique: une loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public

La Belgique est le premier pays à disposer d'un instrument fort pour lutter contre le sexisme. Cette loi donne une définition du sexisme et le définit comme une infraction. Le sexisme dans notre société représente un terreau fertile à toutes formes d'inégalités entre les femmes et les hommes, de discriminations et de violences fondées sur le genre et

nuit gravement au vivre ensemble. L'objectif poursuivi par le législateur est de garantir l'égalité des femmes et des hommes en incriminant le caractère infractionnel des comportements sexistes. Cette loi a le mérite de donner à la société belge, un cadre et des limites sur ce qui est admissible ou non. Le message est clair : le sexisme n'est pas tolérable dans notre société. Le racisme était condamné pénalement, le sexisme l'est aussi. Il s'agit là d'une valeur symbolique non négligeable. Le phénomène est rendu visible. Cette loi a répondu à une nécessité sociale de prise en compte du sexisme, jusque-là absent du vocabulaire juridique. Grâce à ce cadre légal, l'IEFH peut apporter son aide aux victimes de sexisme gratuitement et en toute confidentialité. La victime peut également déposer plainte auprès de la police et prendre contact avec un avocat qui examinera la possibilité de se constituer partie civile et demander la réparation du dommage subi.

La Cour Constitutionnelle a rendu un arrêt dans lequel elle confirme que cette loi est compatible avec la liberté d'expression. En effet, « l'affirmation du caractère infractionnel d'un comportement, parce qu'il est jugé par le législateur incompatible avec les valeurs fondamentales de la démocratie, peut aussi avoir un effet éducatif et préventif » déclare notamment la Cour.

http://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/lutter_contre_le_sexisme_un_enjeu_pour_legalite_des_femmes_et_des_hommes



Estonia / Estonie:

The Estonian Diversity Charter is a voluntary written commitment that can be signed by any company, public institution or civil society organisation that values a discrimination-free work environment and makes the decision to work toward fostering diversity. The ten articles of the Diversity Charter emphasize diversity, inclusion and equal treatment as the central values of each charter member.

The Charter is also a platform for members to learn from experts and from one another, share best practices, and promote the topic of diversity and inclusion in Estonian society. The Estonian Diversity Charter was established by the Tallinn University of Technology in cooperation with the 16 founding members on November 2, 2012. From 2016 the Charter is managed under the auspices of the Estonian Human Rights Centre.

Currently the Charter has 80 members in Estonia. Similar charters are created across Europe and collaborate within the EU Platform of Diversity Charters. The platform connects the 18 existing Diversity Charters in the EU (Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Poland, Spain, Sweden, Slovakia, Portugal, Hungary and the Netherlands) to facilitate the exchange of best practices and to support the Diversity Charters movement in Europe. The EU exchange platform allows the existing Charters to meet on a regular basis, to share their experiences and develop common tools and know-how.

Several undertakings essential to the development of equality have been initiated by the equality commissioner. On 28 September 2015, the advisory committee for gender equality assembled for the first time, which aims to advise the commissioner, including on drawing up strategic documents relevant to the work of the office of the commissioner. A competence centre was also created with the commissioner in 2015 in order to guarantee promotion of equality of genders and equal treatment with the use of instruments of the European Union Structural Funds. The competence centre provides counselling to ministries, provides information on the topic and offers training in cooperation with the Ministry of Finance for taking gender equality and principles of equal treatment into consideration.

In the beginning of 2015 the feminist portal www.feministeerium.ee, which values equality, was initiated by a group of people supporting the feminist agenda. Several opinion pieces and analyses that have appeared there have also been published in several other media publications, thus taking the feminist message to the entire society. The election of the chauvinist of the year initiated by Feministeerium, where the explanations to the nominations for candidates are analysed by the editors and the winner is decided by the public vote at the end of the year, received a lot of attention.

According to the Human Rights Centre, a positive fact that is worth mentioning is that the people in Estonia are increasingly more ready to stand up for themselves. The number of labour disputes in jurisdiction of the Labour Inspectorate related to unequal treatment has increased in comparison to the previous years. The applications submitted in 2014 had to do with various bases for discrimination, however, the largest number of applications asked to identify discrimination based on becoming or being a parent. The office of the commissioner has also achieved an important breakthrough in ordering payment of discrimination compensation in labour dispute committees and agreements between employers and employees.

There were few court decisions in the period under observation (2014-2015). Ordering a larger discrimination compensation payment than the usual practice took place in administrative case no. 3-14-164/38, where Tartu Administrative Court ordered Estonian National Social Insurance Board pay the specialist made redundant from the social insurance board for his age a discrimination compensation in the sum of 8200 euros based on the Equal Treatment Act.



Georgia / Géorgie:

[National Policy to Combat Discrimination and Intolerance](http://www.moi.gov.ge/national-policy-to-combat-discrimination-and-intolerance)

As to the freedom of expression and the prohibition of discrimination, it should be stressed that one of the main aspirations of the new national human rights policy is to combat discrimination in the country.

For the purpose to tackle the problem of intolerance and discrimination, an important step undertaken by the Government was the adoption of **the Law on the Elimination of All Forms of Discrimination**. The complex process of drafting of the law was launched and implemented by the Ministry of Justice of Georgia. Noteworthy, the draft law was presented to the CoE/ECRI, the OSCE/ODIHR and the UN/OHCHR for the review to incorporate the best international human rights standards. Most of the feedbacks and recommendations of the mentioned actors were reflected in the final text. The Parliament of Georgia adopted the Law in May 2014.¹²¹

It should be underscored that adoption of the Law on the Elimination of All Forms of Discrimination – has been positively assessed, among others, by the Human Rights Committee - “Concluding observations on the fourth periodic report of Georgia” dated 19 August 2014¹²², in ECRI report on Georgia (fifth monitoring cycle) adopted on 8 December 2015¹²³, by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015¹²⁴ and by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – “Concluding observations on the sixth to eighth periodic reports of Georgia” dated 22 June 2016.¹²⁵

The anti-discrimination law extends the prohibition of discrimination to both public and private sectors. It prohibits any form of discrimination, being direct, indirect or multiple on the combination of two or more characteristics as vulnerable groups might be especially susceptible to multiple and concurrent forms of discrimination. Pursuant to the anti-discrimination law, any person considering himself/herself to be a victim of discrimination may bring a court action against the person/institution which he/she considers to have committed the discrimination and may claim for moral and/or material damages.

In that regard, it should be underlined that significant **research on the issue of “Reflection of international standards regarding the prohibition of discrimination in practice of domestic courts”** has been conducted by the Supreme Court of Georgia. Within the framework of the research, **77 judgments/decisions** (civil/administrative cases) rendered from the adoption of Antidiscrimination Law till the end of 2016, provided by the first instance and the appellate courts (36 appeals)¹²⁶ have been studied.¹²⁷

It should be underlined that while discussing the alleged facts of the discriminatory treatment, the **Antidiscrimination Law is applied frequently** by the first instance and the appellate courts.¹²⁸ Furthermore, the analysis of the above judgments/decisions reveals that **Article 14 of the Convention and Article 1 of the Protocol No. 12 to the Convention is taken into account together with the national legislation** by the common courts while considering the alleged fact of discrimination.¹²⁹ In some cases, the case-law of the European Court of Human Rights (the Court) is reviewed in details and afterwards applied precisely and analysed with regard to the factual and legal circumstances of the specific case.¹³⁰ Moreover, international regulations and the case-law of the Court is actively applied in respect of the labour relations.¹³¹

The Antidiscrimination Law also vests the authority to monitor its implementation with the Public Defender's Office of Georgia (PDO). In particular, the Public Defender pursues the four directions in order to ensure the implementation of his functions in that regard: examining cases of discrimination; developing legislative proposals; implementing public awareness raising campaigns; maintaining a database of discrimination cases and preparing special annual reports.¹³²

¹²¹ Law of Georgia on the Elimination of All Forms of Discrimination, English version available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2339687?impose=translateEn>; Georgian version available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2339687>

¹²² “Concluding observations on the fourth periodic report of Georgia” Adopted by the Human Rights Committee at its 111th session (7–25 July 2014), (CCPR/C/GEO/4), Distr.: General, 19 August 2014, para. 6, available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGEO%2fCO%2f4&Lang=en

¹²³ ECRI report on Georgia (fifth monitoring cycle) adopted on 8 December 2015, published on 1 March 2016, p. 9, available at: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Georgia/GEO-CbC-V-2016-002-ENG.pdf>

¹²⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015, Strasbourg, 11 January 2016, para. 21, available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680590fb5>

¹²⁵ “Concluding observations on the sixth to eighth periodic reports of Georgia” adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its eighty-ninth session (25 April–13 May 2016), CERD/C/GEO/CO/6-8, Distr.: General 22 June 2016, para. 4, available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/127/84/PDF/G1612784.pdf?OpenElement>

¹²⁶ Research of the Supreme Court of Georgia, “Reflection of international standards regarding the prohibition of discrimination in practice of domestic courts”, p. 25, available at: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/diskriminacis-akrzalvis-saertashoriso-standartebis-asaxva-erovnul-sasamartlo-praktikashi.pdf>

¹²⁷ Ibid, p. 8.

¹²⁸ Ibid, p. 33.

¹²⁹ Ibid, pp. 27, 28.

¹³⁰ Ibid, p. 30.

¹³¹ Ibid, p. 31.

¹³² Available at: <http://www.ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/on-combating-against-discrimination-its-prevention-and-state-of-equality.page>

According to the law, following the examination of a case, the Public Defender makes one of the following decisions: a decision on mutual agreement; recommendation; general proposal; a decision on suspension of the case; a decision on termination of the case; a decision on admissibility.¹³³

Pursuant to Article 9 (3) of the Antidiscrimination Law, if the Public Defender confirms the act of discrimination after examining an application/complaint and if the consequences of the discrimination are not eliminated, the Public Defender shall end the proceedings with a **recommendation** regarding activities to be performed to restore violated equality. Moreover, according to Article 6 (2) "c", the Public Defender is authorized to prepare and forward **general proposals** to relevant institutions or persons on the issue of preventing and combating discrimination. These decisions have **recommendatory nature**, however, the Organic Law of Georgia on the Public Defender of Georgia **obliges public agencies to consider Public Defender's decisions and respond within 20 days about the outcomes of the consideration.**¹³⁴

In addition, it should be noted that pursuant to Article 21 "e" of the Organic Law on the Public Defender "*The Public Defender of Georgia may in certain cases, act as a friend of the court (*amicus curiae*) in Common Courts and the Constitutional Court of Georgia.*" Accordingly, Amicus Curiae regarding the disputes related to discrimination are submitted by the Public Defender on a regular basis.

As noted above, **statistical data on discrimination issues** are recorded and analysed by the Public Defender. According to the statistics, from the day the Antidiscrimination Law was adopted (May 2014) till 31 August 2015, 107 applications/claims were submitted to the Public Defender's Office. In addition, the Public Defender initiated the examination of 4 more cases. **From these 111 cases: General proposals were issued in 2 cases and a recommendation was issued in 1 case.**¹³⁵ Also, two opinions of the Amicus Curiae were submitted to the common courts.¹³⁶ From 1 September 2015 to 31 August 2016 the Public Defender's Office started to examine 113 new discrimination cases including 106 cases on the basis of applications submitted to the Office and seven cases by the initiative of Public Defender. Moreover, **the Public Defender issued 12 recommendations and two general proposals and submitted five opinions of the Amicus Curiae to common courts.**¹³⁷ From 1 September 2016 until 31 August 2017 the Office of the Public Defender started to examine 201 new discrimination cases, whereas the number of the cases in the previous years was much less. **In 10 cases recommendations were made; in 8 cases general proposals were elaborated; and in 3 cases, the Public Defender submitted amicus curiae briefs to the common courts.**¹³⁸ Presently (as of 20 October 2017) the Public Defender examines 150 cases.¹³⁹

Thus, since the creation of the Department of Equality (22 August 2014) - structural unit of the Public Defender's Office of Georgia - until 31 August 2017, **the Public Defender addressed public agencies with 19 recommendations and general proposals; 16 recommendations and general proposals were addressed to private persons.** Public agencies complied with 4 decisions of the Public Defender out of 19; 6 decisions were not accepted and 9 decisions are currently being implemented. As to the recommendations/general proposals issued to private persons, 3 out of 16 decisions have been complied with and in other 13 cases, respondents have failed either to accept recommendations/general proposals or to reply with a letter.¹⁴⁰

As to the illustration of the topics of **general proposals**, it should be underlined that on 30 April 2016, the Public Defender issued a general proposal to the Ministry of Education and Science of Georgia in respect of removal of certain phrases and discussions containing **stereotypes about persons with substance abuse, HIV infection and AIDS and stigmatizing them** from approved school textbooks on biology for the eighth form. **The respondent accepted the majority of the recommendations** and notified the Office that the procedure for the approval of textbooks would be overhauled and new criteria would be introduced in the shortest period of time.¹⁴¹ Moreover, on 10 November 2016, the Public Defender addressed "Tabula" TV Company with a general proposal regarding a **sexist promo video** of the program "Restaurant". The Public Defender considered that the video contributed to strengthening of gender stereotypes.¹⁴² Furthermore, on 6 February 2017, the Public Defender addressed the Parliament of Georgia with a general proposal concerning the use of **hate speech** by members of Parliament and use of other offensive words towards vulnerable groups.¹⁴³

¹³³ Special Report of Public Defender (Ombudsman) of Georgia on combating discrimination, its prevention and the situation of equality in the country, 2015, p. 15, available at: <http://www.ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/on-combating-against-discrimination-its-prevention-and-state-of-equality.page>

¹³⁴ Organic Law of Georgia on the Public Defender of Georgia, Article 24, English version (27/10/2015 - 21/12/2016) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33034?impose=translateEn&publication=18>; Georgian consolidated version (final) available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33034>

¹³⁵ Special Report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on combating discrimination, its prevention and the situation of equality in the country, 2015, p. 12, available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3334.pdf>

¹³⁶ *Ibid*, p. 14.

¹³⁷ Special Report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on combating and preventing discrimination and the situation of equality, 2016, p. 18, available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3965.pdf>

¹³⁸ Special Report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on the fight against discrimination, its prevention, and the situation of equality, 2017, p. 7, available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4826.pdf>

¹³⁹ List of cases pending before the Equality Department available at: <http://www.ombudsman.ge/en/news/updated-list-of-cases-pending-before-the-equality-department.page>

¹⁴⁰ Special Report of the Public Defender (Ombudsman) of Georgia on the fight against discrimination, its prevention, and the situation of equality, 2017, pp. 30-31 available at: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4826.pdf>

¹⁴¹ *Ibid*, p. 35.

¹⁴² Available at: <http://www.ombudsman.ge/en/recommendations-Proposal/zogadi-winadadeba2/public-defender-calls-on-tabula-tv-company-to-remove-sexist-promo-from-internet.page>

¹⁴³ Available at: <http://www.ombudsman.ge/en/recommendations-Proposal/zogadi-winadadeba2/public-defender-addresses-parliament-to-regulate-mps-offensive-speeches.page>

As for the **recommendations**, on 2 March 2016 one of the private companies was addressed with a **recommendation** by the Public Defender in order to refrain from publishing statements containing discriminatory content, to conduct its activities in compliance with the principle of equality and to ensure right of any person to have an access to job due to its discriminatory **job application (the wordings to describe sex, age and marital status were used in a discriminatory manner)** published on the website.¹⁴⁴

To sum up, the introduction of additional mechanism of monitoring and overseeing the implementation of anti-discrimination policy by the Public Defender together with the national courts' system further strengthens the fight against discrimination.



Germany / Allemagne:

- 1) Germany puts great efforts on promoting diversity and countering discrimination. The latest National Action Plan on Combating Racism which has been adopted by the Federal Government in June 2017 (see above, box No. 32) lists a variety of activities and initiatives established or supported by the Federal Government and the Federal States (Länder) in this respect.
- 2) An important instrument to counter discrimination is the General Equal Treatment Act (AGG), which came into force on 18 August 2006. It prohibits discrimination in employment and at work and in other contractual relationships under civil law for reasons of ethnic origin or race, of gender, of age, of a disability, of sexual orientation, as well as religion or belief.

Pursuant to section 25 of the General Equal Treatment Act, the independent Federal Anti-Discrimination Agency (ADS) was set up at the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth. In accordance with section 26 (1) sentence 2 of the General Equal Treatment Act, the management of the ADS is independent in the exercise of its office, and is only subject to the law. Anyone can turn to the ADS who considers themselves to have been disadvantaged for reasons of race or because of their ethnic origin, gender, religion or belief, a disability, age or sexual identity. The ADS works together closely with other commissioners of the Federal Government, such as with the Commissioner for Matters relating to Disabled Persons and with the Commissioner for Migration, Refugees and Integration.

The tasks of the ADS include:

- free advice and information to persons turning to them and placement in advice,
- efforts to reach an amicable agreement in the event of a dispute,
- public relations work on the General Equal Treatment Act and on the tasks of the ADS,
- prevention of discrimination,
- implementation of academic studies,
- submission of regular reports to the German Federal Parliament, connected with recommendations.

All federal authorities and other public agencies within the Federation are obliged to support the ADS and to provide it with the necessary information.

An unofficial English version of the General Equal Treatment Act can be found at:
www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/agg_in_englischer_Sprache.html

3) Germany takes its obligations under international treaties like ICERD and ECRI and the cooperation with the respective treaty bodies very seriously. At the moment, Germany is preparing the next country report under ICERD which is due in summer 2018.



Greece / Grèce:

Along with Law 927/1979 as mentioned above, Law 4443/2016 amended Law 3304/2005 on the implementation of equal treatment between persons irrespectively of racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. The new law creates a single, clear and robust legal framework for the application of the principle of equal treatment. Most importantly, the new bill assigns overall powers to the Greek Ombudsman, (an independent authority protected by the Greek Constitution) to receive and examine complaints about discrimination both in the public and the private sector.

¹⁴⁴ Available at: <http://www.ombudsman.ge/en/recommendations-Proposal/rekomendaciebi/discrimination-on-grounds-of-gender-age-and-marital-status.page>



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Council for Prevention and Combating of Discrimination and Ensuring Gender Equality was established by the Law on ensuring equality to prevent, educate and protect individuals against discrimination. The Council is impartial and independent of public authorities. In 2014 the Council was invested with powers of an investigating agent for certain categories of administrative offences.

The observance of anti-discrimination policies is always monitored at the level of audio-visual communication and mass media.

On 30 September 2016 the Government approved the draft Law on incriminating the bias based offences.

The observance of the rights of the LGBT persons in the Republic of Moldova is ensured for them through peaceful actions carried out lately.

The Strategy on inclusive diversity in the Republic of Moldova (2016-2026) was developed with the support of the OSCE High Commissioner on National Minorities, and was expertised by CoE.

The spirit of tolerance and intercultural dialogue is promoted through traditional campaigns and ethno-cultural festivals, for instance International Mother Language Day (February of every year), International Romani Day (April of every year), Days of Ukrainian Culture (March of every year), Poland Spring (April of every year), Day of Slavic Literature and Culture (May of every year), International Holocaust Remembrance Day (January 2014, 2015, 2016) etc.

Non-governmental ethno-cultural organizations of persons belonging to national minorities contribute to preservation and development of cultural identity, traditions and customs of ethnic groups. According to the IRB data, as of 01.01.2016 there were 93 accredited republican public associations of persons belonging to national minorities (which represents about 30 ethnic minorities) and about 120 local non-governmental ethno-cultural organizations. The support to ethno-cultural activities is provided through the House of Nationalities – a cultural, methodological, and informative center.

On 21 December 2012 the Parliament adopted the Law for issuing a Declaration under Article 14 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), which entered into force on 13 May 2013. Consequently, the Republic of Moldova recognizes the competences of CERD to receive and consider communications from individuals or group of individuals within its jurisdiction claiming to be victims of a violation by the State Party of any of the rights set forth in the Convention, with a reserve that this Committee will not consider any communication, without ascertaining that this cause is not taken into consideration or it was not taken into consideration in another international procedure or regulation. The reserve is in accordance with the principle "*Non bis in idem*".

- The employment context can also feature here (i.e. countering discrimination, discriminatory speech which is not hate speech at the work place, reference to ECRI).
- Relevant measures concerning education and awareness-raising on freedom of expression and the prohibition of discrimination may also appear here.

59. Please provide good practices in relation to the preceding topics on freedom of expression and the prohibition of discrimination [note these will be other than those that address hate speech]. [affirmative action in certain areas, etc.]



Estonia / Estonie:

In 2013 the Equal Treatment Network that unites NGOs, whose main activities include protecting the equal rights of their target groups, was established. The objective of the Network is to support the Network members across specific target groups and cooperate in finding common interests, speak up jointly to achieve this, and organize other activities. The Network collaborates with national institutions within the common interest, and promotes the institutions to better follow and value the principle of equal treatment.

Tallinn University of Technology Department of Law, in cooperation with the Estonian Human Rights Centre carried out a 5-year project which purpose was to increase the Estonian society's awareness about equal treatment and to fight against intolerance. Under the brand "Diversity enriches" (*Erinevus rikastab*) a multitude of seminars, conferences, campaigns, exhibitions, cultural events etc were carried out on various topics such as LGBTI, disability, age and race-based discrimination. Particular attention was placed on the voice and participation of minorities in the society.



France:

Bonne pratique relative à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la justice

En exécution des priorités gouvernementales définies, relayées par plusieurs circulaires de politique pénale, le ministère public veille à apporter une réponse adaptée à tous les faits de discriminations lorsqu'ils apparaissent suffisamment caractérisés et reste attentif à l'exemplarité de la réponse pénale.

Pour ce faire, au-delà de la fermeté de la réponse pénale venant sanctionner des faits graves, les parquets s'attachent à mettre en œuvre, lorsque la nature des faits et la personnalité des auteurs le permettent, des réponses alternatives et pédagogiques afin de rappeler le principe de laïcité quand il a été remis en cause, principalement par des stages de citoyenneté.

Créés par la loi du 9 mars 2004, les stages de citoyenneté rassemblent en pratique des groupes d'une dizaine de stagiaires. Ils sont composés de modules de formation adaptés à la personnalité des condamnés et à la nature de l'infraction commise. Ainsi, des stages de citoyenneté autour de la thématique de la tolérance entre les religions ou de la « dissimulation du visage » peuvent être organisés. Dans la plupart des juridictions, des méthodes de pédagogie active et participative sont utilisées pour favoriser l'expression des stagiaires. Les intervenants auxquels le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) ou les associations habilitées peuvent faire appel durant ces stages à différents intervenants, dont des représentants de l'Etat (policiers, enseignants, magistrats), des représentants des collectivités territoriales départementales ou municipales ou d'associations spécialisées, comme pour la promotion du principe républicain de laïcité. L'ambition du stage de citoyenneté est de dépasser le simple rappel à la loi pour amener l'auteur à engager une réflexion sur les conséquences de son comportement. L'objectif est par ailleurs de créer les conditions d'une reprise de dialogue entre les publics, les institutions et les secteurs de la société civile pour éviter la récidive.

Par exemple, depuis 2014, un stage de citoyenneté sur la sensibilisation à l'histoire de la Shoah est organisé au Mémorial de la Shoah à Paris, musée consacré à l'histoire juive durant la Seconde Guerre mondiale dont l'axe central est l'enseignement de la Shoah. Ce stage peut être ordonné à l'égard d'auteurs (mineurs et majeurs) d'infraction à caractère raciste et antisémite. Il se déroule sur deux jours et peut regrouper jusqu'à 10 personnes maximum. Il fait intervenir différents représentants du Mémorial dans le cadre d'ateliers interactifs consacrés aux mécanismes du racisme et de l'antisémitisme, à l'antisémitisme à travers l'histoire et à l'histoire de la Shoah. Un système similaire a été mis en place au Mémorial de Caen depuis octobre 2016.

Le stage de citoyenneté a pu apparaître comme une réponse adaptée à la contravention du port de tenue destinée à dissimuler son visage ou pour les infractions d'injure ou de provocation car il a pour objet de rappeler à l'auteur des faits les « *valeurs républiques de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société* » et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société (*articles 131-5-1 et R. 131-35 du code pénal*).

Le Gouvernement entend poursuivre l'effort entrepris dans le domaine de la justice pour lutter contre les discriminations à caractère religieux, comme contre toutes les autres. Son action doit continuer à s'inscrire dans un processus de traitement égalitaire et de restauration du dialogue.



Georgia / Géorgie:

National Policy in regard with Ethnic Minorities

It should be underlined that the Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality coordinates collaboration of state strategy and action plans to support equal and full participation of individuals in civil and political life and drafts relevant action reports in that regard.

Noticeably, adoption of the **Civic Equality and Integration Strategy and the accompanying action plan for 2015-2020¹⁴⁵** was **positively assessed by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination** in its concluding observations on the sixth to eighth periodic reports of Georgia.¹⁴⁶ One of the significant goals achieved is that during the reporting period of last year, to ensure access to media and information by the representatives of ethnic minorities, a number of positive steps have been taken by Georgian Public Broadcaster, particularly, from August 2016, informational program **continued to air on Georgian, Armenian and Azerbaijani languages**; Also, the audiences are offered everyday information program in Abkhazian - 23:00, Ossetian - 23:30, Russian 00:00, lasting an average of 26 minutes; the Georgian Public Broadcaster, in cooperation with the Association of Regional Broadcasters implemented the project **“Making information available in languages understood by ethnic minorities”**, with financial support from the US Embassy; a weekly radio program which highlights the ethnic and religious holidays, cultural peculiarities, traditions,

¹⁴⁵ State Strategy for Civic Equality and Integration and Action Plan for 2015-2016, available at: http://smr.gov.ge/Uploads/Action_Pla_242fd0b1.pdf

¹⁴⁶ “Concluding observations on the sixth to eighth periodic reports of Georgia” adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its eighty-ninth session (25 April-13 May 2016), CERD/C/GEO/C/6-8, Distr.: General 22 June 2016, para. 4, available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/127/84/PDF/G1612784.pdf?OpenElement>

challenges, violation of ethnic and religious minority rights and difficulties in the field of civil integration is also continued; moreover, weekly newspapers in Armenian and Azerbaijani languages are spread both in Tbilisi and in regions which are compactly populated by ethnic minorities; it is also noticeable that the Ministry of Corrections provides a variety of channels, within the technically possible limit of 15 channels, at penitentiary institutions for the accused/convicted persons from different nationalities. The ministry is trying to include all possible TV channels that can be accessed through satellite broadcasting for free. In such institutions, TV broadcasting is possible in four languages: Georgian, Russian, Turkish and Azerbaijani.¹⁴⁷

In addition, during the reporting period, the following measures were taken by the **Central Election Commission (CEC)**, **informational and advertising videos were translated into Armenian and Azerbaijani languages** and broadcasted on the regional TV channels and on the Public Broadcaster; for the Parliamentary Election in 2016, the CEC printed **information about voting procedures** and available services in the Armenian and Azerbaijani **newspapers**; The CEC employed 4 members (Armenian - 2, Azerbaijani - 2) of the ethnic minority community to work at the information/call center and provide information about the Parliamentary Elections 2016 to the ethnic minorities in Armenian and Azerbaijani languages.¹⁴⁸

It is noteworthy, that in order to support the equal election environment for persons with disabilities a special working group is created at CEC. In particular, it ensures preparing the **information video clip on services suggested to the voters with disabilities**, which are accompanied with the **sign language** for the voters with hearing impairments; CEC **webpage is adapted for blind voters and voters with visual impairments**; deaf voters and voters with hearing impairments are able to receive information on electoral issues in sign language through video call at the CEC Information Center.¹⁴⁹

Ensuring access to broadcasting programs, electronic/printed media in ethnic minority languages and promotion of tolerance and cultural pluralism in media, as well as supporting public awareness in regards to the rights of ethnic minorities are still determined as important tasks within the framework of the Action Plan of 2017.¹⁵⁰



Greece / Grèce:

See para. 35 above.



Republic of Moldova / République de Moldova:

The Anti-discrimination Manual for Judges was developed in 2014. The topics on preventing and combating discrimination are included in the curricula for the training seminars for judges, prosecutors and other actors from the justice sector offered by the National Institute of Justice.

The Code of Administrative Offences was completed with a new offence related to violation of labour equality.

In the last years the Antidiscrimination Council launched different social campaigns in order to raise the legal awareness of the population so that every individual could claim his right to equality and non-discrimination, under the Law no. 121 of 2012 on ensuring equality.

The “Non-discrimination caravan” social campaign consisted in different sessions of informing local workers from city halls, social assistance workers, workers in the education area, Police and other workers in what concerns non-discrimination. Several documentaries have been projected and different discussions on this topic have been organized in several cities.

The Antidiscrimination Council also launched a social spot related to non-discrimination. It promoted the motto “Be yourself. You have this right”. This social spot was also used during the trainings performed by the Antidiscrimination Council in collaboration with several NGOs.

Another information campaign named “Good people” was also launched by the Antidiscrimination Council, during which the Council popularized the provisions of the Law no. 121 on ensuring equality, proving that this law represents a powerful instrument for protecting the rights of each individual in the Republic of Moldova.

The National Action Plan on Human Rights (2018-2022) includes the consolidation of institutional capacities of the Interethnic Relation Office and the Anti-discrimination Council, having in mind the important role of these institutions in monitoring the minorities’ situation in the Republic of Moldova.

¹⁴⁷ Report on the Implementation of State Strategy for Civic Equality and Integration and 2016 Action Plan, pp. 19-21, available at: http://smr.gov.ge/Uploads/Report_2016_c42e4c7a.pdf

¹⁴⁸ Ibid, pp.15-16.

¹⁴⁹ See the web-page of Central Election Commission of Georgia, available at: <http://cesko.ge/eng/static/2598/shshm-amomrchevlebi-2017>

¹⁵⁰ Action Plan for 2017 of the State Strategy of Civic Equality and Integration, pp. 13-16, available at: http://smr.gov.ge/Uploads/Action_Pla_74390baa.pdf

APPENDIX I / ANNEXE I - SUBMITTED BY FRANCE / TRANSMISE PAR LA FRANCE



FICHE REFLEXE DE LA DILCRAH SUR LES INJURES ET DIFFAMATIONS A CARACTERE RACISTE ET HOMOPHobe ET PROVOCATIONS A LA HAINE A CARACTERE RACISTE ET HOMOPHobe, A DESTINATION DES SERVICES ENQUETEURS GENERALISTES

SOMMAIRE

RESUME

INTRODUCTION

PARTIE I.

LES INJURES ET DIFFAMATIONS RACISTES ET HOMOPHOBES ET LA PROVOCATION A LA HAINE RACIALE OU HOMOPHOBE

I. Les infractions

- A. injure raciste ou homophobe
- B. Diffamation à caractère raciste ou homophobe
- C. Provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination raciste ou homophobe

II. La circonstance raciste ou homophobe

A. Racisme et homophobie

B. Caractère public ou privé

PARTIE II.

LES ETAPES DE L'ENQUETE ET LE PROCES VERBAL

I. Les étapes de l'enquête

- A. Etape 1 : Identifier l'auteur des propos
 - B. Etape 2 : Déterminer si les propos sont publics ou non
 - C. Etape 3 : Qualifier l'infraction
 - D. Etape 4 : Identifier un mobile raciste ou homophobe
- II. Exemple de procès-verbal

ANNEXE I

REPRODUCTION DES TEXTES LEGAUX ET REGLEMENTAIRES

RESUME

ETAPE 1 : DEPÔT DE PLAINE

ETAPE 2 : IDENTIFIER L'AUTEUR ET EFFECTUER UN SIGNALLEMENT PHAROS

Pour une infraction commise sur Internet :

- Vérifier si une réquisition a déjà été effectuée et autorisée par le Ministère public ?
- Effectuer un signalement sur la plateforme Pharos.

ETAPE 3 : LE CARACTÈRE PUBLIC OU PRIVE DES PROPOS

Les propos ont-ils été tenus dans un cadre privé ou public ?

- Si **public** : ont-ils été tenus il y a moins d'**un an** ?
- Si **privé** : ont-ils été tenus il y a moins de **un an** ?

Le délai de prescription est le même, 1 an, qu'il s'agisse de propos publics ou privés (articles 65-3 et 65-4 de la loi du 29 juillet 1881 depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté).

Nb : si la réponse est négative, l'action est prescrite.

ETAPE 4 : QUALIFIEZ LES FAITS

| COMMENT QUALIFIEZ LES FAITS ? | | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Injure raciste ou homophobe | Diffamation raciste ou homophobe | Provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination raciale ou homophobe. |
| 1) L'auteur a-t-il injuré la victime en tenant des propos outrageants ? | 1) L'auteur a-t-il porté une allégation ou imputé un fait à la victime ? | 1) Quels sont les termes employés par l'auteur ? |
| 2) Si oui, le mobile de l'auteur est-il est raciste ou homophobe ? | 2) Si oui, cela porte-t-il atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ? 3) Le mobile de l'auteur est-il raciste ou homophobe ? | 2) Incitent-ils à la haine ou à commettre des actes de violence envers la victime ? OU Incitent-ils à discriminer la victime ? |

ETAPE 5 : IDENTIFIER L'INFRACTION PENALE ET CONNAITRE LA PEINE ENCOURUE

| TABLEAU RECAPITULATIF | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Injure raciste ou homophobe | |
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF : <ul style="list-style-type: none">- n°377 : Injure publique raciste ;- n°25691 : injure publique homophobe. | Codes NATINF : <ul style="list-style-type: none">- N°12293 : Injure non publique raciste ;- N°26410 : injure non publique homophobe. |
| Articles 23, 29, 33 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982. | Article R. 625-8-1, R625-8-2 du Code pénal Article 29 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 |
| 1 an d'emprisonnement et 45.000 € d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^e classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |
| Diffamation raciste ou homophobe | |
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF | Codes NATINF : |

| - N°373 : diffamation publique pour motif raciste ; - N°26545 : diffamation publique pour motif homophobe. | - N°12292 : diffamation non publique pour motif raciste ; - N°26407 : diffamation non publique pour motif homophobe. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Articles 23, 29, 32, et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 | Article R. 625-8-1, R625-8-2 du Code pénal Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 |
| 1 an d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^e classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |
| Provocation à la haine et à la violence | |
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF : - N°26578 : provocation publique à la haine / violence pour motif raciste. - N°25754 : provocation publique à la haine / violence pour motif homophobe. | Codes NATINF : - N°26579 : provocation non publique à la haine / violence pour motif raciste ; - N°26413 : provocation non publique à la haine / violence pour motif homophobe. |
| Articles 23, 24 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 Article 131-26, 225-2 du Code pénal. | Articles R.625-7, R.625-8-2 Code pénal |
| 5 ans d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^{ème} classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |
| Provocation à la discrimination | |
| Publique | Non publique |
| NATINF 425 et 25757 Articles 23, 24 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 Article 131-26, 225-2 du Code pénal | NATINF n°12317 et 26416 Article R.625-7, R.625-8-2 Code pénal Article 225-2 du Code pénal |
| 5 ans d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^{ème} classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |

* * *

INTRODUCTION

Le rôle des primo intervenant-e-s enquêteurs-trices est essentiel dans le bon déroulement des procédures visant à identifier et sanctionner les injures et diffamations racistes et homophobes¹⁵¹, ainsi que la provocation à la haine raciale ou homophobe.

Les situations peuvent être très diverses mais recouvrent deux hypothèses :

- Les propos en cause ont été tenus publiquement (réseaux sociaux ex : Twitter, Facebook, Instagram, presse) ;
- Les propos en cause ont été tenus dans un cadre privé (mail, injures dans un lieu privé...).

Selon une étude menée par l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales, 975.000 personnes déclarent, entre 2007 et 2015, avoir été victimes d'injures à caractère raciste, antisémite ou xénophobe dans les deux ans qui ont précédé l'enquête.

Pourtant, seulement 8% des victimes déclarent s'être déplacées dans un commissariat ou une unité de gendarmerie. Parmi les personnes s'étant déplacées, 5% d'entre elles ont renoncé à toute démarche une fois sur place.

¹⁵¹ Le terme homophobe a été retenu par commodité de langage, mais doit être entendu comme regroupant la haine envers les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, et trans.

Le premier contact avec la victime est donc crucial : les propos litigieux qui touchent à l'identité de la personne peuvent l'avoir beaucoup affectée. Il est donc impératif d'assurer un climat de confiance afin que celle-ci puisse exposer la situation et retranscrire les faits sans omettre des détails. Il faut permettre à la victime de dénoncer des propos qu'elle considère raciste ou homophobe de la part de l'auteur des faits, sans craindre de ne pas être entendue.

La plainte peut être déposée contre personne déterminée, si l'identité de l'auteur est connue de la victime, ou contre X si la victime ne connaît pas l'état civil de l'auteur (ex : emails, messages sur les réseaux sociaux tels que Twitter...).

Pour rappel, les poursuites en matière de racisme, antisémitisme et homophobie sont possibles en l'absence d'une plainte (*article 48, 6° de la loi du 29 juillet 1881*).

Cette fiche réflexe a pour objet de permettre aux enquêteurs-trices d'avoir un outil clé-en-main afin d'appréhender au mieux les situations d'injures racistes, homophobes, les diffamations et les provocations à la haine.

* * *

PARTIE I

LES INJURES ET DIFFAMATIONS RACISTES ET HOMOPHOBES

ET LA PROVOCATION A LA HAINE RACIALE OU HOMOPHOBE.

I. Les infractions

A. Injure raciste ou homophobe :

Une injure est le fait de tenir des **propres outrageants** envers une personne en raison de son origine, de son appartenance ou de sa non appartenance à une ethnie, une nation, une race prétendue ou une religion déterminée, de son sexe, de son orientation sexuelle ou identité de genre.

Exemple : Je me fais insulter dans mon quartier quand je vais à la synagogue et quand je porte la kippa. Des personnes dont j'ignore le nom m'ont encore traité de « sale juif ».

| Injure raciste ou homophobe | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF : | Codes NATINF : |
| <ul style="list-style-type: none"> - n°377 : Injure publique raciste ; - n°25691 : injure publique homophobe. | <ul style="list-style-type: none"> - N°12293 : Injure non publique raciste ; - N°26410 : injure non publique homophobe. |
| Articles 23, 29, 33 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982. | Article R. 625-8-1, R625-8-2 du Code pénal Article 29 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 |
| 1 an d'emprisonnement et 45.000 € d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^e classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |

B. Diffamation à caractère raciste ou homophobe :

La diffamation discriminatoire est le fait de porter toute allégation ou d'**imputer un fait qui porte atteinte honneur ou à la considération d'une personne** en raison de son origine, de son appartenance ou de sa non appartenance à une ethnie, une nation, une race prétendue ou une religion déterminée, de son sexe, de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, ou de son handicap.

Ex : Je suis professeur des écoles. Des tracts, sur lesquels était inscrit mon nom au-dessus des propos suivants : « vous n'êtes pas comme nous, on n'a pas confiance, parce qu'on sait bien ce que vous faites aux enfants et vous voulez influencer nos enfants pour qu'ils deviennent homosexuels ! » ont été distribués à l'entrée de l'établissement.

Nb : la diffamation à caractère raciste présente une spécificité en matière de preuve. La jurisprudence¹⁵² interdit que l'auteur des propos diffamatoires essaie d'apporter la « preuve » de la véracité de ses propos, pour la dignité des débats et la protection des victimes.

Exemple : un internaute faisant un lien entre la communauté musulmane et le terrorisme ne serait pas autorisé à essayer de « prouver » la véracité de son propos devant le Tribunal.

| Diffamation raciste ou homophobe | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF <ul style="list-style-type: none"> - N°373 : diffamation publique pour motif raciste ; - N°26545 : diffamation publique pour motif homophobe. | Codes NATINF : <ul style="list-style-type: none"> - N°12292 : diffamation non publique pour motif raciste ; - N°26407 : diffamation non publique pour motif homophobe. |
| Articles 23, 29, 32, et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 | Article R. 625-8, R625-8-2 du Code pénal Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 |
| 1 an d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^e classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |

C. Provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination raciste ou homophobe.

La **provocation à la haine ou à la violence** raciste ou homophobe est le fait de tenir des propos tendant à « susciter un sentiment d'hostilité ou de rejet envers un groupe de personnes »¹⁵³ en raison, notamment, de

- Leur sexe ;
- Leur orientation sexuelle ou identité de genre ;
- Leur origine ;
- Leur appartenance – ou non appartenance – vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race prétendue ou une religion déterminée.

Exemple : Les parents d'élèves ont reçu un tract indiquant qu'il fallait retirer leurs enfants de ma classe, et me dénoncer, parce que j'avais été vu à la marche des fiertés.

| Provocation à la haine et à la violence | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publique | Non publique |
| Codes NATINF : <ul style="list-style-type: none"> - N°26578 : provocation publique à la haine / violence pour motif raciste. - N°25754 : provocation publique à la haine / violence pour motif homophobe. | Codes NATINF : <ul style="list-style-type: none"> - N°26579 : provocation non publique à la haine / violence pour motif raciste ; - N°26413 : provocation non publique à la haine / violence pour motif homophobe. |
| Articles 23, 24 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 Article 131-26, 225-2 du Code pénal. | Articles R.625-7, R.625-8-2 Code pénal |
| 5 ans d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^{ème} classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |

Elle doit être différenciée de la provocation à la discrimination qui est le fait de tenir des propos incitant à opérer une différence de traitement entre deux individus « sans justification objective et raisonnable »¹⁵⁴.

Ex : une personne incite ses contacts à refuser de louer un bien immobilier en raison de l'origine ethnique / orientation sexuelle / identité de genre du locataire.

| Provocation à la discrimination | |
|---------------------------------|-------------------------|
| Publique | Non publique |
| NATINF 425 et 25757 | NATINF n°12317 et 26416 |

¹⁵² Crim., 28 mars 2006, n°05-80634.

¹⁵³ Crim. 14 mai 2002.

¹⁵⁴ CEDH, 13 juin 1979, Marckx c/ Belgique.

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Articles 23, 24 et 42 de la loi du 29 juillet 1881 Article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982 Article 131-26, 225-2 du Code pénal | Article R.625-7, R.625-8-2 Code pénal Article 225-2 du Code pénal |
| 5 ans d'emprisonnement et 45.000€ d'amende obligation d'accomplir un stage de citoyenneté, affichage de la décision | Contravention de 5 ^{ème} classe (notamment amende, travail d'intérêt général, ou obligation d'accomplir un stage de citoyenneté) |

Prescription: le caractère public ou non public n'a pas d'incidence sur le délai de prescription de l'action publique.

Pour les propos publics (délit) : **1 an à compter du premier acte de publication** ;

Pour les propos privés (contravention) : **1 an à compter du jour où les propos ont été tenus.**

II. La circonstance raciste ou homophobe

A. Racisme et homophobie

Les différents textes applicables renvoient à de multiples notions. Un exemple peut permettre de mieux cerner ces notions :

- Orientation sexuelle : un homme se fait insulter en raison de son homosexualité, réelle ou supposée.
- Identité de genre : une femme reçoit des insultes sur Facebook parce qu'on prétend qu'elle est trans.
- Origine : un internaute tient des propos insultants à l'égard des personnes d'origine maghrébine.
- Religion déterminée : un femme se fait insulter dans la rue parce qu'elle porte un voile.

Focus sur le critère de l'appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race prétendue.
Selon la jurisprudence, les notions d'« origine », « ethnies », « nation », « race prétendue », « religion », toutes renvoient à l'origine supposée de la victime.

La loi elle-même a fait disparaître le terme de « race » pour y substituer l'expression « race prétendue ». Cet ajout du terme « prétendue » permet de faire sortir du droit français l'idée selon laquelle il existerait plusieurs races.

Le critère utile est celui de l'origine supposée de la victime.

Les propos injurieux, ou diffamants, qu'ils soient à caractère raciste ou homophobe, peuvent être tenus à l'égard d'un individu ou d'une communauté de personnes.

Enfin, en vertu des articles 48-1 à 48-6 de la loi du 29 juillet 1881, certaines associations peuvent porter plainte et se constituer partie civile. Pour ce faire, ces dernières doivent remplir deux conditions :

- 1) Etre régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans ;
- 2) Leur objet statutaire doit prévoir de combattre le racisme (art. 2-1), de lutter contre l'apologie des crimes de guerre (art. 2-5), de combattre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre (art. 2-6), ou encore de défendre ou à assister les personnes malades, handicapées ou âgées (art. 2-8).

Attention : si l'infraction a été commise contre un individu, l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de cet individu.

B. Caractère public ou privé

Selon les textes, l'infraction est publique si elle est exercée :

- soit par des **discours, cris ou menaces proférées dans des lieux ou réunions publics**, soit par des **écrits**, (« *imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendu ou distribué, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposées au regard du public* »), mais également graffitis, tags, et tous autres écrits ;
- soit par **tout moyen de communication au public par voie électronique**.

La question du caractère public ou privé correspond au cadre dans lequel se sont déroulés les faits. La réponse à la question : « *les propos litigieux ont-ils été, ou non, publiés / diffusés ?* » permettra de nombreuses situations à l'enquêteur de savoir si les propos sont publics ou privés.
Cette étape est primordiale car les fondements légaux de l'action sont différents et les régimes juridiques varient sensiblement.

Quelques exemples :

| Public | Non public |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publications sur Facebook / Twitter ... Blog ; Vidéo Youtube ; Journal ; Insultes devant un public (réunion de quartier), ou dans un lieu ouvert au public; | Messages privés sur Facebook / Twitter ; Mail ; Courrier ; Insultes dans un lieu privé ; |

Incidence : le délai de prescription de l'action est de :

Pour les propos publics (délit) : **1 an à compter du premier acte de publication** ;

Pour les propos privés (contravention) : **3 mois à compter du jour où les propos ont été tenus.**

PARTIE II

LES ETAPES DE L'ENQUÊTE ET LE PROCES VERBAL

I. Les étapes de l'enquête

Identifier des propos injurieux, diffamatoires ou incitant à la haine, à la violence ou à la discrimination n'est pas toujours chose aisée. La liberté d'expression demeure le principe. Par conséquent, seuls des abus de cette liberté peuvent tomber sous le coup de la loi. Il est donc important de savoir identifier quels propos peuvent être sanctionnés.

A. Etape 1 : Identifier l'auteur des propos

La première étape pour l'enquêteur-trice sera d'**identifier l'auteur des propos**.

Pour cela, l'enquêteur devra rechercher si une réquisition a d'ores et déjà été effectuée et autorisée par le Parquet.

Un modèle-type de réquisitions a été défini par les opérateurs Internet. Les gendarmes N'Tech pourront fournir une assistance en cas de difficulté.

Un signalement sur la plateforme PHAROS¹⁵⁵, dépendant de l'OCLCTIC¹⁵⁶, devra être immédiatement effectué par l'enquêteur-trice. pour l'ensemble des infractions commises sur Internet que sont :

- Expression du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie ;
- Incitation à la haine raciale, ethnique et religieuse ;

Ce signalement permet en effet de s'assurer de la conservation des preuves dans l'hypothèse où les propos litigieux seraient supprimés par leur auteur.

En outre, PHAROS enregistre les adresses IP des émetteurs dont seuls les fournisseurs d'accès et de service sur internet connaissent les titulaires. Pour les besoins d'une enquête et après autorisation du Procureur de la République, les services compétents peuvent demander l'identification du numéro IP.

¹⁵⁵ Les développements ci-dessus sont extraits du site : <http://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Ma-securite/Conseils-pratiques/Sur-internet/Signaler-un-contenu-suspect-ou-illicite-avec-PHAROS> .

¹⁵⁶ Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

Ces faits sont à signaler via le lien ci-dessous :

<https://www.internet-signalement.gouv.fr/PortailWeb/planets/Accueil!input.action>

Nb : si les propos litigieux ont été diffusés publiquement, en particulier sur Internet, et visent un ensemble de personnes, une communauté et non une personne individuelle, l'enquêteur-trice devra s'assurer auprès de sa hiérarchie qu'aucun dessaisissement au profit d'une autre unité n'a été déjà prononcé.

Dans le cadre de l'enquête, il est recommandé à l'enquêteur de prendre connaissance des propos tenus par l'auteur sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram).

Ces derniers pourront permettre de cerner la personnalité de l'auteur des propos.

B. Etape 2 : Déterminer si les propos sont publics ou non

La deuxième étape sera d'établir si les propos sont tenus publiquement ou dans un cadre privé en considérant l'intention de l'auteur. Il s'agit ici d'identifier la bonne base juridique et de s'assurer de la non-expiration du délai de prescription.

Nb : Le choix a été fait de développer les considérations ci-après pour des infractions constituées dans un cadre public, mais les raisonnements sont identiques dans un cadre privé.

C. Etape 3 : Qualifier l'infraction

Le délit dit « de presse » ne doit pas être un délit d'opinion. Il faut donc s'assurer que **le propos porte atteinte à l'honneur d'une personne, ou d'un groupe de personnes**. Lors de cette étape, il s'agit pour l'enquêteur de pouvoir caractériser la situation qui se présente à lui (injure, diffamation...)

Exemple : la diffamation repose sur l'imputation d'un fait, d'une allégation, à une personne afin de porter atteinte à son honneur. La diffamation ne peut donc être constatée que si des faits précis, pouvant faire l'objet d'un débat contradictoire, sont imputés à la victime¹⁵⁷.

Nb : depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, le juge pourra procéder à une requalification des faits visés dans l'acte de poursuite initial. La requalification pourra être opérée entre les infractions suivantes :

- Provocation à la haine ;
- Diffamation à caractère raciste ;
- Injure à caractère raciste.

D. Etape 4 : Identifier un mobile raciste ou homophobe

La situation caractérisée, il est ensuite nécessaire **de vérifier que ce qui est en cause est l'origine supposée de la victime, son appartenance ou sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une race prétendue, une religion, ou encore son orientation sexuelle ou son identité de genre**.

Intrinsèquement, l'enquêteur devra s'interroger sur le mobile de l'auteur de ces propos. **Identifier un mobile raciste ou homophobe** permet de s'assurer que le propos litigieux tombe sous le coup de la loi de 1881. La question est celle du rapport de causalité intellectuel entre, d'une part le mépris jeté sur la personne, et d'autre part l'origine supposée / race prétendue / religion / orientation sexuelle / identité de genre etc. de la victime.

II. Exemple de procès-verbal

L'abus de liberté d'expression n'est pas un délit d'opinion. Les opinions politiques de l'auteur des propos, comme ses convictions religieuses, ne sont pas éléments pertinents dans la recherche du mobile. L'enquêteur doit se fonder sur les propos litigieux pour établir le mobile et ne pas supposer le mobile sur le fondement des idées politiques de l'auteur.

¹⁵⁷ Crim., 28 mars 2006, n° 05-80634.

OBJECTIF : face à l'auteur des propos litigieux, le principal enjeu est de déterminer si ce dernier a tenu ces propos avec un mobile raciste ou homophobe. Il s'agit ici d'établir qu'il ne s'agit pas de propos politiques mais d'un véritable abus de liberté d'expression. Le procès-verbal ci-après est un exemple que peuvent utiliser les enquêteurs pour tenter de dégager ce mobile s'il existe.

ETAPE 1 : Partir des propos suivants

« Le [date], ont été tenus les propos suivants depuis une adresse IP dont vous êtes titulaire : [citer les propos exacts de l'auteur]. Confirmez-vous être l'auteur de ces propos ? »

ETAPE 2 : Décortiquer le discours.

« Pourquoi avec vous utilisé le terme « [terme désignant la personne ou le groupe] ? »
« Que signifie ce terme pour vous ? A quoi / qui renvoie t'il ? »
« Quel était votre objectif en employant ce terme ? »
« Pourquoi avez-vous utilisé ce terme pour désigner [victime] ? »
« Quel était l'objectif que vous poursuiviez lorsque vous avez tenu ces propos ? »
« Voyez-vous ce terme / ce message utilisé par d'autres ? »
« Diffusez-vous vous-même ce type de propos via les réseaux sociaux / blog ... ? »

ANNEXE I.B - BREPRODUCTION DES TEXTES LEGAUX ET REGLEMENTAIRES

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

• Article 24

Seront punis de **cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende** ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article précédent, auront directement provoqué, dans le cas où cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet, à commettre l'une des infractions suivantes :

1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne et les agressions sexuelles, définies par le livre II du code pénal ;

2° Les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations volontaires dangereuses pour les personnes, définis par le livre III du code pénal.

Ceux qui, par les mêmes moyens, auront directement provoqué à l'un des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus par le titre Ier du livre IV du code pénal, seront punis des mêmes peines.

Seront punis de la même peine ceux qui, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, auront fait l'apologie des crimes visés au premier alinéa, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, y compris si ces crimes n'ont pas donné lieu à la condamnation de leurs auteurs.

Tous cris ou chants séditieux proférés dans les lieux ou réunions publics seront punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 5° classe.

Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race prétendue ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

Seront punis des peines prévues à l'alinéa précédent ceux qui, par ces mêmes moyens, auront provoqué à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap ou auront provoqué, à l'égard des mêmes personnes, aux discriminations prévues par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal.

• Article 32

La diffamation commise envers les particuliers par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'une amende de 12 000 euros.

La diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnique, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

Sera punie des peines prévues à l'alinéa précédent la diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par les deux alinéas précédents, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par [l'article 131-35](#) du code pénal ;

2° La peine de stage de citoyenneté prévue à l'article 131-5-1 du code pénal.

- **Article 33**

L'injure commise par les mêmes moyens envers les corps ou les personnes désignés par les articles 30 et 31 de la présente loi sera punie d'une amende de 12 000 euros.

L'injure commise de la même manière envers les particuliers, lorsqu'elle n'aura pas été précédée de provocations, sera punie d'une amende de 12 000 euros.

Sera punie **d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende** l'injure commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnique, une nation, une race présumée ou une religion déterminée.

Sera punie des peines prévues à l'alinéa précédent l'injure commise dans les mêmes conditions envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap.

* * *

Code pénal

- **Article R625-8-1**

L'injure non publique commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation, une présumée race ou une religion déterminée est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe.

Est punie de la même peine l'injure non publique commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ou de leur handicap.

- **Article R625-8**

La diffamation non publique commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation, une présumée race ou une religion déterminée est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe.

Est punie de la même peine la diffamation non publique commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ou de leur handicap.

- **Article R.625-7**

La provocation non publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation, une race ou une religion déterminée est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe.

Est punie de la même peine la provocation non publique à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap, ainsi que la provocation non publique, à l'égard de ces mêmes personnes, aux discriminations prévues par les articles [225-2](#) et [432-7](#).

- **Article R625-8-2**

Les personnes coupables des infractions prévues par la présente section encourent, outre les peines d'amende prévues par ces articles, les peines complémentaires suivantes :

- 1° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de trois ans au plus, une arme soumise à autorisation ;
- 2° La confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;
- 3° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;
- 4° Le travail d'intérêt général pour une durée de vingt à cent vingt heures ;
- 5° L'obligation d'accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de citoyenneté.

Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'[article 121-2](#), des infractions prévues par la présente section encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'[article 131-41](#), la peine de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit.

La récidive des contraventions prévues par la présente section est réprimée conformément aux [articles 132-11 et 132-15](#).

APPENDIX II / ANNEXE II - SUBMITTED BY GERMANY / TRANSMISE PAR L'ALLEMAGNE



Federal Ministry
of Justice and
Consumer Protection

10 November 2016

Psychosocial Assistance in Germany

1. Situation in Germany

Psychosocial assistance in court proceedings is already in place in several of Germany's *Laender* (federal states). Thanks to the positive experiences had with this system, Germany has introduced a nationwide right (starting 2017), especially for children and young people who are the victims of violent or sexual offences, to be offered professional care and support before, during and after the trial. This is called "**psychosocial assistance in court proceedings**".

2. Psychosocial assistance in court proceedings

Psychosocial assistance in criminal proceedings is a special form of non-legal support in criminal proceedings for particularly vulnerable aggrieved persons **before, during and after** the main hearing (three phases of assistance). It includes provision of **information** as well as **qualified care** and **assistance** during the entire criminal proceedings with the goal of reducing the individual burden on aggrieved persons and preventing their secondary victimisation.

Psychosocial assistance in criminal proceedings is characterised by **neutrality** with regard to the criminal proceedings. Psychosocial assistance, for example, **would not involve** helping the victim to come to terms with his/her experience, or talking the offence through.

Psychosocial assistance in court proceedings **does not include legal counsel**. In cases where psychosocial assistance is provided, victims have the right to legal counsel paid for by the state.

Psychosocial assistants in Germany do not have the right to refuse testimony, and may at any time be summoned to court themselves as witnesses.

3. Who qualifies for this assistance?

Psychosocial assistance is provided in particular for children and young people who have been the victims of violent and sexual offences. This right is embedded in our Criminal Procedure Code. Under section 406g of this legislation, the court – upon application – orders the provision of psychosocial assistance in these cases. Psychosocial assistants have the right to be present during examination and interview. This Right is explicitly set out in section 406g subsection (1) of the Criminal Procedure Code.

Adults may also have a right to professional assistance free of charge if they have been the victim of a violent or sexual offence, or if they have lost a close relative as a result of a criminal offence. In these cases the court exercises its duty-bound discretion in deciding whether to order such assistance.

4. Who covers the costs?

Where psychosocial assistance in court proceedings is ordered by the court, it is provided **free of charge for the victim**.

The Act on Psychosocial Support in Criminal Proceedings (*Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren*) stipulates a fixed fee for psychosocial assistance as standard. The fee is paid directly to the assistant if he/she is self-employed. If the psychosocial assistant is part of a victim

support organisation, however, and is remunerated by this organisation for his/her work, the fee claim passes to the organisation. The local *Land* justice ministry is responsible for the payment.

The amount of remuneration is staggered according to trial stage and is fixed as follows:

520 euros for assistance in preliminary proceedings,
370 euros for assistance during the trial itself,
210 euros for assistance after conclusion of proceedings in the first instance.

These differing rates of remuneration take account of the differing workloads involved in providing assistance in each of the 3 phases of criminal proceedings. Preliminary proceedings require the highest level of engagement on the part of assistants.

However, those who are **convicted are also obliged to pay a share of the costs**. The share of the court costs payable by the convicted party therefore increases by
520 euros if assistance was provided in preliminary proceedings,
370 euros if assistance was provided during the trial itself,
210 euros if assistance was provided for an appeal hearing.

5. Who is allowed to provide psychosocial assistance in court proceedings?

It is important that the assistance provided is professional. This is why high standards of competence apply to those providing assistance. The Act on Psychosocial Support in Criminal Proceedings sets out minimum qualification standards. Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings must possess the professional qualifications, personal skills and inter-disciplinary competence to do so.

In terms of **professional qualifications**, assistants require a university degree in social education, social work, education or psychology, or vocational training completed in one of these areas. Additionally, assistants must have completed a course of initial or further training, recognised by a *Land*, in the provision of psychosocial assistance in criminal proceedings.

The **personal skills** required include advisory skills, communication skills and the ability to cooperate with others, the ability to deal with conflicts, and the ability to work under pressure.

Inter-disciplinary competence includes basic knowledge in medicine, psychology, victimology, criminology and law. They must also know about the assistance available to victims locally.

In Germany, the 16 *Laender* are responsible for accrediting individuals to work as psychosocial assistants. Psychosocial assistants can be self-employed or part of a victim support organisation.

6. What are the standards that a psychosocial assistant works to?

A number of practitioners – that is: judges and defence attorneys – expressed concern that assistants would influence the witness testimony provided by their clients.

Experience in those *Laender* in Germany that already provide psychosocial assistance in court proceedings shows that these concerns are unfounded. Firstly, psychosocial assistants are highly qualified. Secondly, they work in accordance with **specific principles** which are now also anchored in law. For example, they are obliged to remain **neutral** vis-a-vis the criminal proceedings. This means that assistants do not talk to victims about the offence itself or help them come to terms with the acts they have suffered. This is made clear to victims from the very beginning. Psychosocial assistants may be examined as witnesses at any time. They have no right to refuse testimony.

Code of Criminal Procedure

Section 406g

Psychosocial assistance in the proceedings

(1) Aggrieved persons may avail themselves of psychosocial assistance in the proceedings. The person providing psychosocial assistance shall be permitted to be present during the aggrieved person's examination and, accompanying the aggrieved person, during the main hearing.

(2) The principles of psychosocial assistance in criminal proceedings as well as the standards of qualification and the remuneration of individuals providing psychosocial assistance shall be based upon the Act on Psychosocial Assistance in Criminal Proceedings of 21 December 2015 (Federal Law Gazette p. 2525, 2529) in the respectively valid version.

(3) Pursuant to the conditions stated in section 397a (1), numbers 4 and 5, a person shall be appointed to provide psychosocial assistance upon application by the aggrieved person. Given the conditions stated in section 397a (1), numbers 1 to 3, a person may be appointed to provide psychosocial assistance upon application by the aggrieved person if the particular vulnerability of the aggrieved person so requires. Such appointment shall be free of charge for the aggrieved person. Section 142 (1) shall apply *mutatis mutandis* for the appointment. In preliminary proceedings, the court competent pursuant to section 162 shall decide.

(4) A person providing psychosocial assistance in criminal proceedings who has not been appointed may be prohibited from being present during the examination of the aggrieved person if his presence might endanger the purpose of the investigation. Such decision shall be made by the person conducting the examination; the decision shall not be contestable. The grounds for denial shall be documented.

**Act on Psychosocial Support in Criminal Proceedings (*Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren*)
(PsychPbG)**

Section 1

Subject

This Act shall govern the following areas pertaining to psychosocial assistance in criminal proceedings pursuant to section 406g of the Code of Criminal Procedure (*Strafprozessordnung*, StPO):

1. Principles of psychosocial assistance in criminal proceedings (section 2),
2. Standards of qualification for persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings (sections 3 and 4), and
3. Remuneration of persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings (sections 5 through 10).

Section 2

Principles

(1) Psychosocial assistance in criminal proceedings is a special form of non-legal support in criminal proceedings for particularly vulnerable aggrieved persons before, during and after the main hearing. It includes provision of information as well as qualified care and assistance during the entire criminal proceedings with the goal of reducing the individual burden on aggrieved persons and preventing their secondary victimisation.

(2) Psychosocial assistance in criminal proceedings is characterised by neutrality with regard to the criminal proceedings and a separation between consulting and accompaniment. It does not include legal counsel or resolution of the factual situation, and may not result in influence being exerted on the witness or witness testimony being compromised. The person providing psychosocial assistance shall, at the beginning of his provision of assistance, inform the aggrieved person of the above, as well as of the fact that the person providing psychosocial assistance may not exercise the right to refuse to testify.

Section 3

Standards of qualification

(1) Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings must possess the professional qualifications, personal skills and inter-disciplinary competence to do so.

(2) Professional qualifications shall include the following:

1. A university degree in social education, social work, education, psychology, or vocational training completed in one of these areas, and
2. A certificate of completion of a course of initial or further training, recognised by a *Land*, in the provision of psychosocial assistance in criminal proceedings.

Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings must have practical career experience in one of the areas named in number 1 of the first sentence.

(3) Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings shall themselves be responsible for ensuring that they possess the necessary personal skills. These include, in particular, advisory skills, communication skills and the ability to cooperate with others, the ability to deal with conflicts, the ability to work under pressure, and organisational skills.

(4) Inter-disciplinary competence includes, in particular, basic knowledge in medicine, psychology, victimology, criminology and law, as these pertain to the target group. Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings shall themselves be responsible for ensuring that they know about the assistance available to aggrieved persons locally.

(5) Persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings shall themselves be responsible for ensuring that they receive regular training for their further professional development.

Section 4

Recognition and further requirements

The *Länder* shall decide which persons and bodies are recognised for the provision of psychosocial assistance in criminal proceedings, and, in order to do this, upon the further requirements of vocational training, practical career experience, advanced specialist training and regular further training.

Section 5

Remuneration

(1) The remuneration of persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings pursuant to section 406g (3) of the Code of Criminal Procedure shall be based on sections 6 to 10.

(2) If a person providing psychosocial assistance is a member or employee of a non-public body, the remuneration (section 6) shall be owed to this body.

(3) This Act shall not apply to the remuneration of

1. members or employees of an authority or other public body if they provide psychosocial assistance in fulfilment of their official duties,
2. members or employees of a non-public body if they provide psychosocial assistance in criminal proceedings in fulfilment of their duties and the body receives funding for their position for the provision of psychosocial assistance.

Section 6

Amount of remuneration

Persons appointed to provide psychosocial assistance in criminal proceedings shall receive remuneration from the state treasury for performing their tasks in providing such psychosocial assistance

1. in the amount of 520 euros in preliminary proceedings,
2. in the amount of 370 euros in court proceedings in the first instance,
3. in the amount of 210 euros after conclusion of the first instance proceedings.

The remuneration pursuant to the first sentence shall also cover claims to reimbursement of costs and expenses in connection with the provision of psychosocial assistance as well as claims to reimbursement of the turnover tax levied on the remuneration payment.

Section 7

Arising of the claim

The claim to remuneration shall arise separately for each segment of the proceedings pursuant to section 6, first sentence. Court proceedings shall be deemed to commence when the court competent to conduct the main hearing orders the opening of main proceedings pursuant to section 203 of the Code of Criminal Procedure.

Section 8

Application of the Act on Remuneration of Attorneys

Section 8 (1), section 47 (1), first sentence, section 48 (1), sections 54, 55 (1), section 56 (1), first sentence, and (2) of the Act on Remuneration of Attorneys shall apply *mutatis mutandis* to the scope and due date of the remuneration claim, as well as the setting of remuneration amounts and advance payments, including in appellate remedies.

Section 9

Expiry of the claim

The claim to remuneration shall expire if it is not asserted before the court competent to set the remuneration amount within 15 months of the proceedings being terminated or finally concluded.

Section 10

Enabling clause; authorisation to issue statutory instruments

(1) The Land governments may issue statutory instruments within their remits specifying that the provisions included in this Act on the remuneration claim of persons providing psychosocial assistance in criminal proceedings shall not apply if the *Land* governments have issued alternative provisions governing the remuneration of such persons.

(2) The *Land* governments may delegate the authorisation under subsection (1) by statutory instrument to the *Land* justice administration authorities.

Section 11

Transitional provisions

In derogation from the provisions of section 3 (2), first sentence, number 2, the *Länder* may provide until 31 July 2017 that persons who have already commenced but not yet completed a course of initial or further training within the meaning of this Act may provide psychosocial assistance in criminal proceedings.

APPENDIX III / ANNEXE III - SUBMITTED BY SERBIA / TRANSMISE PAR LA SERBIE

ANNEX I

Рев 2136/2015

5

Врховни касациони суд на основу одредбе члана 416. став 1. ЗПП преиначио нижестепене пресуде и одбио тужбени захтев тужиоца за накнаду нематеријалне штете због повреде угледа, части и људског достојанства.

Одлуку о трошковима парничног поступка Врховни касациони суд је донео на основу одредбе члана 165. став 2, члана 163, 153. став 1. и 154. ЗПП и туженом досудио само трошкове који су определjeni по врсти и износу и то за састав жалбе 12.000,00 динара, таксу на жалбу 5.900,00 динара и таксу на ревизију 11.800,00 динара, а који износи су у складу са Адвокатском и Таксеном тарифом.

**Председник већа - судија
Бранислава Апостоловић,с.р.**

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић

рс/љи

SUMMARY OF THE REPORT

ONIMPLEMENTATION OFTHE LAWONFREE ACCESS TO INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE AND THE LAWONPERSONAL DATA PROTECTION FOR 2016

1. About the Commissioner's Role and Activities

This Summary of the Report on Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance (hereinafter referred to as the “Law on Access to Information”) and the Law on Personal Data Protection (hereinafter referred to as ‘LPDP’) for 2016 outlines the situation in the respective fields governed by these two laws, obstacles to exercising the freedom of information and the right to personal data protection and the activities and measures undertaken by the Commissioner for Information of Information of Public Importance and Personal Data Protection (hereinafter referred to as “the Commissioner”) in 2016 within his mandate.

The Commissioner's mandate is to protect and promote the freedom of information and the right to personal data protection and to oversee the legality of personal data processing by public authorities and all other entities that process personal data. Accordingly, **in 2016 the Commissioner mostly ruled as the authority of second instance on individual complaints relating to violations of the freedom of information and the right to personal data protection and oversaw personal data processing, both *ex officio* and pursuant to citizens' reports.**

In addition, the Commissioner also provided expert assistance to public authorities in connection with the drafting of regulations, as they pertain to data processing and freedom of information; he submitted legislative initiatives to state authorities and gave opinions on implementation of laws; he organised or participated in numerous seminars and lectures, primarily for employees of public authorities and personal data controllers; he published positions from his professional practice; he maintained the Central Register of Data Files; he replied to citizens' submissions relating to the exercise of these two rights; he decided on requests for cross-border transfer of personal data out of Serbia; he took part in events of interest for the Commissioner's work at international and regional levels and in the state's activities relating to the European Union association process etc.

The constant increase in the number of cases within the Commissioner's purview since the beginning of his work has continued in 2016. In **2016, the Commissioner received 8,237 new cases**, including 5,291 cases relating to freedom of information, 2,464 cases relating to personal data protection and 482 cases relating to both areas of the Commissioner's work. Together with the pending cases carried forward from the previous period (3,864), **in 2016 the Commissioner worked on 12,101 cases in total. During 2016, the Commissioner closed 8,061 cases**, including 5,135 cases in the field of freedom of information, 2,454 cases in the field of personal data protection and 472 cases relating to both fields. **There were 4,040 pending cases carried forward to 2017.** The reason for such high number of pending cases is the fact that, for many years, the Commissioner worked with insufficient resources, while facing a huge influx of new cases.

In 2016, the Commissioner also worked towards improving the functioning of his office, primarily within the framework of the two-year project launched in 2015 under an agreement between the Government of the Republic of Serbia and the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway. Of particular importance for this institution and other bodies are staff trainings and the obtaining of the highest certification level for the implementation of data safety standards – SRPS ISO/IEC 27001, as well as other preparations for the implementation of this standard in the Commissioner's work, which is scheduled to be completed by the end of 2017.

Also, 21 employees at the Commissioner's Office underwent security clearance checks in 2016 and were issued with the requisite certificates by the Office of the National Security Council which allow them to access classified data in accordance with the Law on Data Classification; three of them have received security clearance to access data with the highest classification level, “state secret”, while 18 have received security clearance to access data classified as “top secret”, which they need for the normal exercise of their respective duties.

The role and work of the Commissioner as the authority in charge of protecting the freedom of information and the right to personal data protection were made even more visible in 2016 through the Open Data Portal presenting the Commissioner's work, social networks, the media etc. The institution of the Commissioner and the incumbent personally received three awards for their achievements from civil society organisations in 2016.

A. Freedom of Information

1.1. Commissioner's Activities and Current Situation regarding Exercise and Protection of Freedom of Information

In the field of freedom of information, Serbia has seen an upward trend in the number of freedom of information requests¹⁵⁸ submitted by citizens to public authorities, coupled with a large number of complaints with the Commissioner due to difficulties in obtaining information. The average of three to four thousand formally lodged complaints a year (in the past four years) is proof that **information is still difficult to obtain from public authorities in many cases without the Commissioner's intervention** and shows that citizens trust this independent state body when seeking protection of their rights.

In 2016, the Commissioner resolved 5,135 cases in the field of freedom of information. Given the high number of complaints, most of the activities involved resolving individual complaints due to refusal of public authorities to grant access to information, procedures relating to enforcement of the Commissioner's decisions and activities relating to administrative disputes. Thus, in 2016 the Commissioner resolved 3,252 complaints (of which 2,852 were founded), pursuant to which he passed 1,180 decisions and 1,160 resolutions. At the proposal of the complainants, he conducted 245 enforcement procedures, in which he passed 154 enforcement and fining orders, while in 188 cases where the decisions had subsequently been implemented, the Commissioner terminated the procedures by passing resolutions. In 61 cases the Commissioner demanded of the Government to enforce his decisions. Based on the Commissioner's resolutions on fining in the enforcement procedure, the budget received RSD 9,700,000 out of the total amount of RSD 13,200,000 in imposed fines. The Commissioner submitted 87 replies to claims against his decisions filed with the Administrative Court. He submitted 318 case files to the Administrative Inspectorate for the purpose of initiating infringement proceedings.

Other activities of the Commissioner included: provision of assistance to citizens in the exercise of rights by giving opinions (160), clarifications for acting in the implementation of laws and compliance with statutory duties/written communication of an advisory and instructional nature (639); provision of opinions in connection with the passing of regulations and other legislative initiatives (65); communication relating to requests by information requesters lodged with or forwarded to the Commissioner (257), acting pursuant to requests for access to information by which citizens and representatives of the media requested information of public importance generated in the Commissioner's work (223), provision of training to employees of public authorities; preparation of publications and other ways of disseminating positions from the Commissioner's practice; participation in conferences and other professional events etc. The Commissioner also replied to petitions relating to actions taken by other authorities and issues mostly outside the Commissioner's sphere of competence (488).

Exercise of the freedom of information had been improving constantly from the enactment of the Law on Access to Information (2004) to 2015. In parallel with this, efficiency of the Commissioner's interventions to protect this freedom also improved, as measured by the number of cases in which the requesters succeeded in exercising their right, i.e. received the requested information, relative to the number of justified complaints: in 2015, it was 95.8%.

Unfortunately, this positive trend in the exercise of the freedom of information was reversed in 2016. For the first time since the beginning of the Commissioner's work, the efficiency of his work measured by the number of cases in which the requesters received the requested information, which had been increasing year after year, was reduced in 2016 by 3.8%, while the number of justified complaints was increased by 2%. Of particular concern is the fact that the rate of compliance with the Commissioner's decisions by which he ordered public authorities to make information available was reduced by 10.1% in 2016 to 73.6% of the passed decisions. The highest rates of non-compliance with the decisions were seen among local self-government authorities and organisations, public enterprises (national and local) and Ministries.

Notwithstanding these figures, in 2016 the Commissioner's interventions pursuant to complaints once again resulted in information requesters receiving the requested information in a high percentage of cases (92%). After the Commissioner's intervention pursuant to a complaint, in most cases where the complaints were found to be justified (60.8%), the procedures were terminated because the public authorities subsequently

¹⁵⁸ In 2005 there had been approximately two thousand requests, while in 2016 there were about thirty thousand. This figure is based on the 811 reports by those public authorities (about 28%) that submitted their annual reports to the Commissioner out of the total of 2,906 public authorities which are subject to mandatory reporting.

provided the requested information to the complainants. In many situations, the information was made available to the requesters only after the Commissioner has used all available mechanisms of coercion, i.e. enforcement procedures and fining of public authorities. Adding to this, the mechanism for enforcing the Commissioner's decisions, which is the Government's responsibility, did not function in 2016, similarly as in earlier years, while oversight by the Administrative Inspectorate failed to yield the expected results in terms of inevitable liability for violations of this right.

Below is a selection of illustrative figures that best show the situation in the field of freedom of information in Serbia in 2016: There were many cases in which public authorities failed to act on received freedom of information request or replied they were unable to provide the requested information, without passing decisions with proper reasoning, as requested by the law; thus, the Commissioner received a high percentage of complaints against the so-called administrative silence (84.4%) which was only 33% lower than in 2015.

The number of complained lodged with the Commissioner due to citizens' inability to exercise their freedom of information in 2016 was slightly lower than in the previous year, but nevertheless remained very high at almost 3,500. Nearly half of all complaints were lodged against Republic-level national and other authorities and organisations and some 46% of those were complaints against Ministries and their subordinated bodies. The share of justified complaints lodged with the Commissioner remains high at 87.7%.

Compared with the previous year, public authorities denied freedom of information requests more frequently by citing abuse of the right (about 5%) or by invoking confidentiality of information (3.7%), even when the requested information related to public spending, investments, official actions etc.

At the initiative of public activities, in 2016 alone the Republic Public Prosecutor's Office filed 15 legal actions against the Commissioner's decisions citing protection of public interest and in some cases demanding a stay of execution of the Commissioner's decisions. This was more than the total number of legal actions filed during all 11 previous years, when the same Prosecutor's Office filed 11 legal actions against the Commissioner's decisions.

None of the Commissioner's decisions passed in 2016 were annulled by the Administrative Court¹⁵⁹, although 111 legal actions were filed against the Commissioner's decisions in 2016, of which 90 were resolved. In parallel with this, 126 legal actions were filed with the Administrative Court against the six authorities against which complaints cannot be lodged with the Commissioner, including 123 legal actions against the Government and one legal action against the National Assembly, the President of the Republic of Serbia and the Constitutional Court respectively. Out of the 40 resolved legal actions, 31 were upheld, all of which had been lodged against the Serbian Government.

Progress regarding compliance with the statutory duty of public authorities to improve the transparency of their work, as required by the Law on Access to Information, has been symbolic at best. The measures undertaken by the Commissioner in 2016 to ensure consistent implementation of the Guide on Preparation and Publishing of Information Booklets about the Work of Public Authorities have resulted in certain improvements regarding the so-called proactive disclosure of information; however, these improvements as a rule came only after the Commissioner intervened. Many public authorities which have a statutory duty to publish information booklets about their work, provide staff trainings, maintain data storage media and submit reports on implementation of this Law to the Commissioner have brazenly refused to do so for years without any liability or repercussions, although failure to comply with each of these duties is penalised as an infringement.

Liability for violations of the law is lacking or is merely symbolic in great many cases given the number of such violations; furthermore, most of the infringement proceedings were instituted pursuant to petitions filed by information requesters as harmed parties and the number of such cases was many times higher than the number of cases initiated by the Administrative Inspectorate. This absence of liability is a direct consequence of the scope and quality of oversight of compliance with the Law by the Administrative Inspectorate and the divergent practice of magistrates' courts.

1.2. About Obstacles to the Exercise of Freedom of Information

The described situation in the field of freedom of information was largely due to the following obstacles:

¹⁵⁹ The Administrative Court annulled on formal grounds and returned for repeated deliberation one resolution passed by the Commissioner in 2015.

1.2.1. Non-functioning of the Mechanism for Enforcement of the Commissioner's Decisions

The Government has a duty, when asked to do so by the Commissioner, to undertake direct enforcement measures in accordance with the rules of general administrative procedure which apply to administrative enforcement in order to ensure the enforcement of the Commissioner's decisions in cases where public authorities fail to do so voluntarily, even after the Commissioner has applied direct enforcement measures (fines/penalties). The Commissioner's decisions are final, binding and enforceable under the law and failure to comply with those decisions is punishable under the law as an infringement.

In 2016, the Commissioner was forced to demand of the Government to enforce his decisions in much more cases (61) than in earlier years¹⁶⁰; however, the Government failed to do so in a single case. For reasons of full disclosure, it should be noted that public authorities complied with the Commissioner's decisions after the Commissioner sent requests to the Government in only three cases, which can be attributed more to public pressure and media reports than to any intervention by the Government. Notwithstanding the statutory duty, the Commissioner's requests for enforcement have been ignored since 2010, when this duty was first introduced; to date, the Government has failed to act on 135 such requests in total.

Although the share of unsuccessful interventions by the Commissioner is low (8%), it is worrying that access has been denied to information in relation to which public access would be more than justified, e.g. large investment projects by the government and spending of public money, failure of competent authorities to undertake statutory measures etc.

As an example, notwithstanding all measures and formal decisions undertaken by the Commissioner pursuant to citizens' grievances and complaints, the public has not been informed which measures, if any, the competent state authorities undertook and other circumstances surrounding the events of 25 April 2016 when buildings were demolished in Hercegovacka street in Belgrade, the so-called "Savamala" case. Access has also been denied to information contained in the official notes and the explanation of the decision made by the competent prosecutor's office not to investigate the crash of a military helicopter in March 2015, when seven persons were killed. Public authorities have refused to allow public access to information about management of the Smederevo Steel Mill, purchase of raw materials and termination of the Agreement, on the pretext that those were "classified data". This case relates to the Management and Consulting Services Agreement for the operations of the company "Zelezara Smederevo" of 25 March 2015, entered into between the Government of the Republic of Serbia, the company "Zelezara Smederevo" d.o.o., HPK MANAGAMENT d.o.o. of Belgrade and HPK ENGINEERING B.V. of Amsterdam, the Netherlands.

In 2016, the Government refused to enforce the decision to grant the Anti-Corruption Council and journalists access to information about the agreements entered into by Public Enterprise Srbijagas, the company Telekom Serbia and the company Air Serbia in 2015 in connection with marketing, advertising and public relations services, sponsorships/donations, promotional and media campaigns etc.; information about the loans granted by the Development Fund of the Republic of Serbia to the steel mill "Zelezara Smederevo" from 2012 to 2015; agreements entered into by the Serbian Export Credit and Insurance Agency with "Pink international company" and evidence of execution of those agreements; transaction documents of Air Serbia and Etihad (Shareholders' Agreement, Support Services Agreement, long-term commercial agreements with the Belgrade Airport, the oil company NIS and "Tehnika", the agreement on funding of the company Air Serbia by the Government, travel services and training agreements etc.) and other information.

Another issue in addition to the non-functioning mechanism of enforcing the Commissioner's decisions is the divergent jurisprudence of different courts in Serbia in connection with the enforcement of the Commissioner's resolutions on the imposition of fines/penalties in the enforcement procedure, which exacerbates the problems with enforcement of the Commissioner's decisions. The Basic Courts in the territory covered by the Court of Appeals of Belgrade, unlike other Serbian courts, have declined jurisdiction for enforcing the said resolutions. One of the consequences of this was the inability to forcibly collect the outstanding fines of two and a half million dinars in 2016 alone for the national budget.

1.2.2. Lack of Accountability for Violations of the Law

For many years, the Commissioner's reports have expressed his **concern about the lack of proper accountability for violations of the freedom of information and has been warning that such attitude of**

¹⁶⁰ In 2015, the Commissioner submitted 24 requests for enforcement of his decisions to the Government.

the competent bodies encourages public authorities to continue doing so, safe in the belief that they would never suffer any consequences.

A direct consequence of this lack of accountability for violations of the freedom of information is the unacceptably large number of complaints lodged with the Commissioner and the Commissioner's inability to resolve all complaints within the statutory timeframe, which often leads to legal action and causes expenses and unnecessary budget expenses. Quite understandably, this causes dissatisfaction among citizens and additionally strains the Commissioner's Office.

Any form of violation of the freedom of information is punishable as infringement under the Law on Access to Information, including failure to act on a freedom of information request, provision of incomplete or inaccurate information, failure to comply with the Commissioner's decisions to grant access to information and non-compliance of public authorities with their duties regarding publication of information booklets about their work, submission of reports to the Commissioner and provision of trainings. Oversight of compliance with the Law is the responsibility of the Ministry of Public Administration and Local Self-Government. According to the report submitted to the Commissioner, in 2016 the Administrative Inspectorate conducted inspections only in cases of non-compliance with the Commissioner's orders and, to a lesser extent, in cases of failure to publish the information booklets. Taking into account that, on the one hand, the fact that almost three thousand complaints were found to be justified provides proof of violations of the freedom of information pursuant to submitted requests and the level of compliance of public authorities with their duty to improve the transparency of their work, and taking into account on the other hand the number of infringement proceedings initiated pursuant to petitions by the Administrative Inspectorate in 2016 (46) and especially their outcomes, the glaringly apparent conclusion is that, in most cases, accountability is either completely lacking or symbolic at best. Because of this inspection policy, which had not seen a single infringement proceeding initiated for violation of the freedom of information in several years (2011-2015), certain state-owned companies, like Srbijagas, have paid dozens of fines in the executory procedures conducted by the Commissioner, but still refuse to provide information to requesters.

Appallingly, given this state of affairs, the number of infringement proceedings were instituted pursuant to petitions filed by citizens whose rights had been violated as harmed parties was many times higher than the number of cases initiated by the Administrative Inspectorate.

Even when fines were imposed, they were close to the statutory minimum amount and appellate proceedings were often terminated because the statute of limitation had expired. In this context it should be noted that, in the process of amending the Law on Misdemeanours, the Ministry of Justice rejected the Commissioner's initiative to extend the statute of limitations on infringements under the Law on Access to Information, taking into account their anti-corruption potential.

12.3. Postponed Amendments to the Law on Access to Information

Since 2011, when the process of amending the Law on Access to Information was initiated and then suspended in 2012, its amendments have not been passed and the timeframe for doing so has been extended year after year without proper reason. As a result, the obstacles that should be eliminated by amendments to the Law hamper the exercise of the freedom of information and impede the Commissioner's work.

The competent authorities (initially the Ministry of Public Administration and Local Self-Government and now the Ministry of Justice) have set a new timeframe for passing amendments to the Law on Access to Information with every amendment or new version of strategic documents, notwithstanding the fact that all authorities without exception have identified a need for increasing transparency in all processes conducted by public authorities, expanding the powers and the resources available to the Commissioner and ensuring mandatory compliance with the Commissioner's decisions and instructions, as well as a need for upgrading this Law. The most recent timeframe for adoption of amendments to the Law on Access to Information is the fourth quarter of 2017.¹⁶¹

This delay in amending the Law on Access to Information has stopped the sorely needed improvement of standards of proactive disclosure of information and of the anti-corruption potential of this law; the efforts to make the work of all public authorities more visible; to extend the application of the provisions of this Law to all entities with delegated public powers, including public notaries and bailiffs, as well as entities that are majority-owned by the state; the efforts to increase accountability for violations of the Law by vesting the Commissioner with the power to file petitions for initiation of infringement proceedings; the efforts to ensure that the mechanism for enforcing the Commissioner's decisions is fully functional; the efforts to improve the legal environment for the exercise of the freedom of information by stipulating that the Commissioner's opinion must be sought in the legislative process and by putting in place safeguards to ensure that the level of rights guaranteed by the Law on

161 National Programme for Adoption of the Acquis -Second Revision, November 2016.

Access to Information and the achieved level of rights are not lowered by amendments to other regulations; and the efforts to enable public authorities to charge the costs of accessing information as own-source revenue instead of paying this revenue to the joint budget account as required by the currently applicable regulations, in a situation where the costs set out in the Government's Regulation of 2006 have not been adjusted for inflation.

The delay in amending the Law on Access to Information also delays the EU integration process in the field of freedom of information, the Directive on Re-use of Public Sector Information and the Directive on Public Access to Environmental Information.

B. Personal Data Protection 11. Legal Framework

The inadequate legal framework is the main problem for and obstacle to personal data protection, which makes the situation in this field alarming. Due to the deficient legal framework, many issues are either not regulated at all or are improperly regulated, which in practice leads to numerous violations of the right to personal data protection, some of which are major in scope or significance.

In view of this, it is imperative to fundamentally change the attitude of the state and the society towards personal data protection and towards privacy in general.

The key reason for this is the fact that the competent state authorities, in particular the Serbian Government, have inexplicably, but persistently, refused for eight years now to take the necessary steps to regulate the legal framework for personal data protection, thus creating the associated adverse consequences.

The legal framework in the field of personal data protection is inadequate both with regard to international law and international relations and with regard to national law.

With regard to international law and international relations, harmonisation of national legislation with *acquis communautaire* is an international law obligation of the Republic of Serbia under the Stabilisation and Association Agreement¹⁶² and the status of a candidate for EU membership is indicative of the fact that European integration is key for the country's foreign and domestic policy. The fact is that the LPDP is not fully harmonised with earlier international documents and is even less so on even more counts with the recently adopted Regulation¹⁶³ (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC. This Regulation came into force on 24 May 2016 and will apply from 25 May 2018,¹⁶⁴ i.e. Member States have a two-year period to harmonise their national legislation with the Regulation.

The vigorous legislative activity in the EU in 2016 in the field of personal data protection, the decisions of other authorities and bodies, including judicial decisions, as well as the positions and opinions of the Article 29 Working Party, place a serious and demanding task before EU Member States to adapt to the new standards in this field. For Serbia, as a country on the path of EU accession, this requires large and very serious changes in the national legal order, including not only the enactment of a new LPDP, but also harmonisation of numerous other laws and implementing regulations with the European standards.

The Commissioner, in accordance with his powers and his status of an independent state authority, has provided assistance and support in all situations to the competent authorities and bodies in the process of Serbia's EU stabilisation and association by providing the requested opinions and answers to questions.

Serbia's national legal framework in the field of personal data protection is inadequate and thus utterly dysfunctional. There are multiple reasons for this. Firstly, many provisions of the LPDP are inappropriate or incomplete and certain issues are not regulated by the LPDP, just as they are not systemically regulated by other, separate laws. There is a number of issues that will have to be regulated properly, including e.g. video surveillance, processing of biometrics, the procedure for exercising the right to personal data protection, the procedure of transborder transfer of personal data, the oversight procedure, the Commissioner's powers, data safety, analysis of risk for data subjects in cases of specific processing that may pose a significant threat to their rights and the duty of data controllers to report to the Commissioner any breach of data safety; in this context, new concepts should be implemented in the data protection regime, including in particular the appointment of

162 <http://www.seio.gov.rs/src/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju>

163 <https://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-zo/medjunarodni-dokumenti/2502-uredba-201>

164 <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L.2016.119.01.0001.01>

.ENG&toc=OJ:L:2016: 1 19: TOC

data protection officers by certain data controllers (of specific types or those that perform mass processing of data or process specific categories of data) etc.

Furthermore, the inadequate national legal framework for personal data protection is also reflected in deficient sector-level laws. Namely, it is necessary to amend numerous sector-level laws which as a rule incompletely regulate personal data processing in specific sectors, while certain sector-level laws do not regulate this subject matter at all. It is well known that pursuant to Article 8, item 1 of LPDP, the legal basis for data processing can be either the law or an individual's freely given consent. Many laws, especially those enacted before LPDP, do not contain provisions that govern in an appropriate manner the subject matter of personal data collecting, keeping, processing and use, although this is a constitutional duty (Article 42 paragraph 2 of the Constitution of Serbia); instead, the subject matter is often regulated by secondary legislation. Furthermore, secondary legislation often contains insufficient or incomplete arrangements governing technical and similar issues concerning data processing operations, although this is in fact the point of its existence. Another huge issue is the lack of certain implementing regulations the Serbian Government should have passed a long time ago, but still has not done so. So far, the only implementing regulations passed on time were those which were under the responsibility of the Commissioner.

As an example, the Commissioner has pointed time and again to the need to adopt an instrument on the manner of filing and the measures for the protection of particularly sensitive data, which is a statutory duty, but the Serbian Government has still not done so (almost eight years after the statutory time limit). In addition, the Serbian Government should have adopted an Action Plan on Implementation of the Personal Data Protection Strategy, which would set out activities, expected effects, implementers of specific tasks and periods for their completion, but has still not done so (after more than six years). In this context, it is particularly important to emphasise that the Personal Data Protection Strategy of 2010 is obsolete and that a new strategy should be passed.

1.2. (Non-)Enactment of a New LPDP

Given that numerous provisions of the LPDP are inappropriate and/or incomplete, while certain issues are not even regulated by the LPDP nor regulated systemically by other, special laws, for several years the Commissioner has been pointing this fact to the attention of the Government, including in particular the Ministry of Justice, proposing specific solutions, including a Model for a new LPDP prepared independently by the Commissioner (in October 2014). He presented this Model to the Ministry of Justice; however, only about a year after this, the Ministry of Justice announced that it prepared a Draft Law on Personal Data Protection, which had nothing in common with the Commissioner's Model Law, although this was a duty provided for in the Action Plan for Negotiation of Chapter 23¹⁶⁵ (September 2015). Furthermore, the Action Plan also specifies that the new LPDP would be enacted in the fourth quarter of 2015, which did not happen, so the subsequent text of the Action Plan for Negotiation of Chapter 23¹⁶⁶, adopted in the session of the Serbian Government held on 27 April 2016, this time limit was moved forward to the fourth quarter of 2016. However, the new LPDP was not enacted in the fourth quarter of 2015 or in the fourth quarter of 2016; indeed, it has not been enacted as of the date when this Report was completed and no new deadline has been specified for its enactment.

Such (in)action of the Serbian Government, in particular the Ministry of Justice, clearly show that the Action Plan for Negotiations for Chapter 23, harmonised with the EU, was violated both before the opening of this Chapter and after its opening. The Commissioner has complied with all of his duties relating to implementation of the Action Plan for Negotiation of Chapter 23; indeed, he has even gone beyond strict compliance with his statutory duties by preparing the Model LPDP, although he lacks the power to propose laws or their amendments. Proof of this can be found in the Statistical Report on Efficiency of Implementation of the Action Plan for Chapter 23 by the Fourth Quarter of 2016¹⁶⁷, adopted in December 2016 (p. 55), which explicitly states that "the Commissioner has fully implemented all activities provided for in the Plan" (unlike certain other state authorities, including in particular the executive, as well as the legislature).

In the working draft of the Serbia Progress Report of 9 November 2016, the European Commission stated, among other things, that "a new law on personal data protection in line with EU standards needs to be adopted urgently. Processing and protection of sensitive personal data, biometrics and video surveillance,

¹⁶⁵ <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PGo/o2023o/o20Trecio/o20nacrt-%20Konacna%20verzijaJ.pdf>

¹⁶⁶ <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>

¹⁶⁷

<http://www.mpravde.gov.rs/files/Statisticko/o20izvestaj/o20oo/o20sprovodjenju%20Akcinog%20planao/u2.0zao/o20PGo/o2023.pdf>

security of data on the internet and direct marketing remain inadequately regulated, leaving significant scope for abuse." However, this conclusion presented in the Report has not been implemented either, i.e. a new Personal Data Protection harmonised with EU standards has not been enacted. An additional aggravating circumstance is the fact that there is still no law that would systemically and comprehensively regulate numerous areas that are crucial in terms of personal data protection, including video surveillance, biometrics, security clearance checks etc.

Because of this situation, in 2016 the Commissioner prepared a new Model LPDP, fully harmonised with the relevant standards set out in the new European documents, including in particular the said Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (As of the time of completion of this Report, the Commissioner has posted the text of this Model on his website and has invited all stakeholders, the expert community and the general public to discuss it in a hearing. After the hearing, which will take more than a month, the Commissioner will host a roundtable to discuss the Model. After adapting the text of the Model to the results and conclusions of the hearing, the Commissioner will make the Model available to the Government and the Ministry of Justice, just like in 2014, of which the public will again be informed by appropriate means. The Commissioner believes that this Model, unlike the Model of 2014, will be subject to serious deliberation by the Government and the Ministry of Justice and will subsequently be adopted by the National Assembly. He also hopes its full and deserved implementation would help improve and protect the human rights guaranteed by the Constitution).

The indolent attitude of the competent Serbian authorities, including in particular the Government, towards personal data protection is inexplicable and unconceivable, not least because our country is still in an early stage of implementing European standards in its internal legal order and especially in real life. This process should be made far more efficient and sound, with full respect for the principle of accountability.

1.3. Commissioner's Activities relating to Personal Data Protection

In 2016, the Commissioner closed 2,454 cases, including: 835 inspections completed; 408 complaints resolved; 944 opinions on implementation of the LPDP given; 66 submissions resolved; 24 replies to legal action submitted to the Administrative Court; 11 forwarded requests resolved; 30 instructions for improving data protection and prevention issued; 8 requests for transborder transfer of data out of Serbia resolved; 125 requests for changes in the Central Register resolved; 2 motions to protect legality acted upon; 1 motion for repeated procedure resolved; and 130 data files maintained by 332 controllers entered in the Central Register.

1.3.1. Oversight

The Commissioner completed 835 inspections in total, as follows: in 534 cases it was found that the inspected entity complied after the inspection; 217 cases were closed with notifications pursuant to Article 50 because no irregularities were found; 74 cases were closed with official notes because it was found that no violations of the LPDP had been committed and no grounds existed for conducting inspections; 9 cases were closed by petitions for initiation of infringement proceedings; and 1 case was closed by filing criminal charges.

In cases where he found violations of the LPDP (356), the Commissioner issued 316 warnings and 30 decisions and filed 9 petitions for initiation of infringement proceedings and 1 criminal charge due to violations of the LPDP.

By the end of the reporting period, out of the 174 warnings passed by the Commissioner under Article 50 of the LPDP, 156 warnings were complied with, in one case there was partial compliance and one warning has not been complied with, while the remaining 16 are pending, which means that, as of 31 December 2016, the percentage of compliance was 89.6%. (*By the time of completion of this Report, on 1 March 2017, six more warnings were complied with, making a total of 162, which increased the percentage of compliance with the warnings under Article 50 of the LPDP to 93.7%.*)

Furthermore, by the end of the reporting period, of the 142 warnings passed by the Commissioner under Article 56 of the LPDP, 108 were complied with, in 9 cases the warnings were partially complied with, in 6 cases they were not complied with, while the remaining 19 warnings were pending, which means that, as of 31 December 2016, the percentage of compliance was 82.4%. (*By the time of completion of this Report, on 1 March 2017, four more warnings were complied with, making a total of 112, which increased the percentage of compliance with the warnings under Article 56 of the LPDP to 85.2%.*)

During the reporting period, the Commissioner passed 30 decisions and, according to the information provided, the controllers have fully or partially complied with 8 decisions passed by the Commissioner, 1 decision was not complied with, while the remaining 21 decisions were pending, which means that, as of 31 December 2016, the percentage of compliance was an absolutely unsatisfactory 30%. (*By the time of completion of this Report, on 1 March 2017, the Commissioner was informed that one more controller had complied with a decision, which means a total of 9 controllers fully or partially complied with the Commissioner's decisions, thus marginally improving the percentage of compliance with the Commissioner's decisions to 33.3%*). Nearly all of the Commissioner's decisions that have not been complied with – 19 out of 20 – related to commercial banks, which have continued delaying their compliance with the Commissioner's orders and destroying copies of certain documents containing numerous personal data of their clients which they had unlawfully collected and continue processing them.

Below are some of the typical examples which are illustrative of the cases in which the Commissioner undertook measures within his sphere of competence. Thus, for example, after conducting an inspection at the Ministry of Health, the Commissioner found that it had established without proper legal grounds the Integrated Health Information System (IHIS), as a centralised electronic collection of personal data, in which it processed the personal data of employees and patients at 451 health care institutions in the Republic of Serbia, including information about patients' health. The Commissioner found that 69,359 natural persons had access to personal data within the IHIS, which constituted a very real threat of potential compromising of information about citizens' health. He therefore first issued a warning to the Ministry of Health and then, after finding that appropriate safeguards had still not been applied to this data, ordered the Ministry of Health to undertake all necessary measures to protect the personal data it processes under the IHIS.

Also, in an inspection of the Tax Administration of the Ministry of Finance, the Commissioner found that a data "leak" had occurred, because the personal data contained in a natural person's tax return had been published by a media outlet as they appeared on the records of the Tax Administration. The Commissioner warned that appropriate safeguards to protect taxpayers' personal data had not been undertaken and filed a criminal report with the Higher Public Prosecutor's Office against an unnamed individual at the Tax Administration for the criminal offence punishable under Article 146 paragraph 3 of the Criminal Code.

Furthermore, based on the amended Decision on Scheduled Public Transport adopted by the City Assembly, the Commissioner found that ticket inspectors in public transport can determine the identity of citizens without legal grounds and without the presence of the police or the municipal police, while citizens are required to provide their information to them. Without questioning the importance of regulating public transport fare collection, the Commissioner pointed to the attention of the Assembly of the City of Belgrade that grounds for personal data processing must be provided by a law, rather than a piece of secondary legislation (such as the decision in question). He also presented this fact to the Ministry of Construction, Transport and Infrastructure, which he advised to undertake the necessary measures to amend and supplement the Law on Road Transport.

The Commissioner was informed that certain employers subject their employees to polygraph tests, for example if they are suspected of having committed a criminal offence. Such was e.g. the case of "Perutnina Ptuj", which was advised by the Commissioner that it lacked proper legal grounds for the inadmissible processing of personal data of 17 of its employees who had been subjected to polygraph tests and explained such processing was disproportionate to the intended purpose. He gave similar advice to other employers as well.

The lack of proper legal grounds for personal data processing is also evident in video surveillance, the use of which is still not systemically regulated by any law, so its use in practice is often disproportionate to the intended purpose. For example, in his inspections, the Commissioner came across a bizarre case involving video surveillance: namely, the Belgrade Bus Station had installed cameras inside toilet cubicles, allegedly for security reasons, while the sanitation department was in charge of monitoring(!). This processing was terminated pursuant to the Commissioner's Letter of Warning. Also, after conducting an inspection of the Republic Geodetic Authority (RGA) and subsequently also the Faculty of Law of the University of Belgrade, the Commissioner issued a letter of warning to these institutions because they processed personal data by video surveillance and streamed it online. Both institutions have complied with the Commissioner's warnings.

The Commissioner conducted an inspection of the Republic Health Insurance Fund (RHIF) after a member of the RHIF's Managing Board had posted personal data of an underage beneficiary online. The Commissioner issued a relevant Letter of Warning and initiated an infringement proceeding. During the inspection, he found irregularities in the actions undertaken by the RHIF when processing personal data of

insurance beneficiaries, both because it had made personal data from the central records available to a member of its Managing Board without proper legal grounds and because it had failed to put in place the required measures to safeguard personal data.

The Commissioner found in an inspection that the Ministry of Interior was compiling Daily Bulletins of Events, which it sent not only to authorised recipients within the Ministry of Interior, but also to a wide circle of external recipients, as had been customary at the Ministry of Interior for years. Most of those external recipients were not authorised to request or receive such information and did not need it to perform their respective duties. After a Letter of Warning sent by the Commissioner, the Ministry of Interior abolished the practice of sending personal data to external recipients.

1.3.2. Complaints

In the course of 2016, the Commissioner received 422 complaints, which was 37,5% more than in 2015. The continuing upward trend in the number of complaints lodged with the Commissioner since the effective date of the LPDP seems to indicate that citizens' knowledge of the LPDP is improving and they are becoming more aware of the rights afforded to them under the law. However, the increase in the number of complaints lodged with the Commissioner was also due to the fact that two persons had lodged 115 complaints with the Commissioner in 2016 against decisions of data controllers (the Commissioner found most of those complaints to be unjustified).

In 2016, the Commissioner closed the procedures pursuant to 408 complaints, as follows: in 197 cases he found the complaints to be justified; he rejected the complaints as unjustified in 146 cases and he dismissed the complaints on formal grounds in 65 cases.

During the reporting period, the Commissioner issued a total of 108 binding and final decisions pursuant to the lodged complaints. As of 31 December 2016, 97 data controllers fully complied with the Commissioner's decisions, 3 data controllers partially complied with the decisions and notified the Commissioner accordingly, while 8 data controllers failed to notify the Commissioner within the specified timeframe whether they had complied with the decisions or not, which means the percentage of compliance with the binding and final decisions passed by the Commissioner pursuant to complaints was 92.6%. (*By the time of writing of this Report, on 1 March 2017, the percentage of compliance with the binding and final decisions passed by the Commissioner pursuant to complaints increased to 96.3%*)

1.3.3. Opinions

In 2016, the Commissioner issued 944 opinions relating to application of the LPDP (708 opinions issued to citizens and the media, 105 opinions issued to national and local self-government authorities, 93 opinions issued to legal entities and 38 opinions issued to associations and trade unions).

1.3.4. Central Register

In 2016, 332 data controllers submitted records of 1,300 data files they maintained to the Commissioner. Companies were both the most numerous data controllers and had the highest number of records of data files.

1.3.5. Transborder Transfer of Data

In 2016, the Commissioner acted on 18 requests for transborder transfer of personal data out of Serbia. Countries to which transborder transfer was requested included the USA, India, Canada and the United Kingdom. The Commissioner passed eight decisions pursuant to the requests, including five allowing the transborder transfer of personal data and give resolutions to terminate the procedure, while ten cases have been carried forward to 2017.

1.3.6. Acting of Judicial Authorities in the field of Personal Data Protection

In the course of 2016, the Administrative Court received 26 legal actions against the Commissioner's decisions. The Administrative Court ruled on 25 legal actions by rejecting 19 and dismissing 6.

In 2016, the Commissioner filed 1 criminal report for the criminal offence referred to in Article 146 of the Criminal Code. According to the information available to the Commissioner, pursuant to the criminal reports filed by the Commissioner to date (30), one final and enforceable judgment of conviction was passed, 16 criminal reports

were dismissed because the statute of limitations had expired or because the principle of opportunity of criminal prosecution had been applied, while one investigation was terminated. The remaining criminal reports are still pending and the Commissioner believes that the criminal reports he filed build strong enough cases for further prosecution, to ensure the detection and appropriate punishment of the committers of those criminal offences.

In 2016, the Commissioner filed 9 petitions for initiation of infringement proceedings against violations of the LPDP. Pursuant to the petitions for infringement proceedings filed to date, in 2016 the Commissioner received 22 decisions of Magistrates' Courts (including 20 first-instance decisions and 2 second-instance decisions), including: 10 judgments of conviction and 12 resolutions terminating the proceedings because the statute of limitations. Contrary to the hitherto common practice, in 2016 Magistrates' Courts did not pass a single exonerating judgment.

2. Review and Implementation of Recommendations

The Commissioner hopes the Report on Implementation of the Law on Free Access to Information of Public Importance and the Law on Personal Data Protection in 2016, with the Commissioner's recommendation, will be reviewed in a hearing by the National Assembly and the conclusions from such hearing will help improve the conditions and foster a more responsible attitude towards human rights among public authorities. Nevertheless, it should be noted that the last time the National Assembly passed conclusions pursuant to the Commissioner's annual reports was in 2014, when the 2013 Report was reviewed, while the Commissioner's 2014 and 2015 reports were reviewed only by the competent parliamentary Committees, with the exception of the Committee on Culture and Information, which, as the Committee in charge of overseeing implementation of the Law on Access to Information, failed for the first time to review the Commissioner's Report on implementation of that Law in 2015. As a result of this, the National Assembly is unable to exercise its oversight function in relation to the Government and the recommendations contained in the reports of the independent authorities are not implemented.

ANNEX 3

2

- износе услови за "обнову аутентичне српске државности", који подразумевају примену насиља да би били остварени;
- врши дискриминација грађана који себе сматрају Србима, а нису православни верници или су атеисти;
- уводи говор мржње према другим друштвеним групама које су обележене као непријатељи српске државе;
- доследно спроводи концепција нетолеранције, истицањем само оних вредности за које се залаже Удружење;
- представља концепт образовања деце са духовним обогаћивањем културним вредностима које се приписују искључиво српском народу.

Предлагач затим износи кратак преглед одређених инцидената у којима су учествовали припадници Удружења, а који се налазе на званичној интернет презентацији Удружења у поглављу "Историја". Поводом ових инцидената предлагач указује да су резултирали повредом различитих грађанских права зајемчених Уставом, чиме се показује да се начела и принципи окупљања чланова Удружења "Образ" косе са основним принципима којима се гарантују слободе говора и удруживања. У прилог овог става, према наводима предлагача, говоре и прекршајне пријаве поднете против припадника Удружења "Образ" који су изазивали немире на јавним местима, ширили расну, верску и националну мржњу и нетрпељивост и позивали на насиље, посебно преко медија, што, по мишљењу предлагача, објективно представља противуставно деловање. Предлагач је, да би поткрепио своје ставове, уз предлог доставио документацију којом располаже Министарство унутрашњих послова поводом тзв. "инцидената", у којима су актери били чланови Удружења.

Даље, предлагач истиче да се предлог заснива на чињеници да упркос прокламованој толеранцији у нашем друштву, изјаве и радње које предузимају чланови Удружења "Образ" представљају систематско и консеквентно угрожавање слободе опредељења људи по различитим основама и позив на успостављање тоталитарног уместо демократског друштва. Основаност предлога се, према наводу предлагача, потврђује Основним начелима, Статутом и другим документима Удружења, изводима из саопштења, поднетим прекријајним пријавама и донетим решењима органа за прекршаје, те достављеним извештајима радника полиције надлежним јавним тужилаштвима и покренутим кривичним поступком.

Подносилац предлога на крају закључује да из докумената Удружења "Образ" јасно произлази кршење Уставом зајемчених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије и уставног опредељења о европским принципима и вредностима, супротно начелу забране дискриминације, утврђеном чланом 21. Устава и слободи удруживања, гарантованој чланом 55. Устава.

II

У циљу стварања претпоставки за вођење поступка Уставни суд је дописом од 15. јуна 2010. године затражио од предлагача да достави поједине доказе који нису били достављени уз предлог, а наведени су као доказ, и то:

- извештаје Министарства унутрашњих послова Полицијске управе за град Београд - Одељења за увиђајно-оперативне послове УКП-а број Д-2262 и Д-2264 од 2. јула 2001. године;
- обавештење о фази у којој се налази поступак по кривичним пријавама КУ-18426 и КУ-18418/08, које су поднете тадашњем Првом општинском јавном тужилаштву у Београду и по кривичној пријави КУ-11948/09, поднетој Четвртом општинском јавном тужилаштву у Београду;

- компакт диск (у даљем тексту: CD) на коме је снимак перформанса Габријела Савића у ДКСГ 3. јула 2008. године, који су прекинули чланови Удружења "Образ".

Поступајући по наведеном допису, Републичко јавно тужилаштво је поднеском А-бр. 261/09 од 25. јуна 2010. године доставило Уставном суду и следеће документе:

- из предмета Другог општинског јавног тужилаштва у Београду КТР-270/05 – захтеве за прикупљање потребних обавештења Другог општинског јавног тужилаштва у Београду од 16. и 24. марта 2005. године, 9. априла, 5. и 23. маја 2008. године, са службеном белешком од 23. јуна 2008. године и извештајима надлежних органа Министарства унутрашњих послова поводом поднетих захтева;

- захтеве за прикупљање потребних обавештења Првог општинског јавног тужилаштва у Београду КТ. 1448/09 од 15. октобра 2009. године, са службеном белешком од 15. децембра 2009. године и извештајима надлежних органа Министарства унутрашњих послова поводом поднетих захтева;

- фотокопију предлога Првог општинског јавног тужилаштва у Београду за предузимање одређених истражних радњи у предметима КТ. 2197/08 од 8. октобра 2008. године и 5. децембра 2009. године, као и захтев за спровођење истраге у предмету КТ. 2225/08 од 8. децембра 2009. године;

- захтев за спровођење истраге Четвртог општинског јавног тужилаштва у Београду КТ. 1173/09 од 20. јула 2009. године;

- извештај Полицијске управе за град Београд - Одељење за јавни ред и мир ПО бр. 214-43/10 од 24. јуна 2010. године, са CD-ом на коме је снимак перформанса Габријела Савића у ДКСГ 3. јула 2008. године;

- службену белешку Републичког јавног тужилаштва од 29. августа 2009. године у којој се налази копија тада актуелне садржине интернет странице Удружења "Образ", у којој су описаны поједини догађаји приликом којих је дошло до повреде људских права на које је Републичко јавно тужилаштво указало у свом предлогу.

Уставни суд је дописом од 24. новембра 2010. године затражио од Агенције за привредне регистре информације поводом правног статуса Удружења грађана "Отачествени покрет Образ", а везано за његову регистрацију.

Агенција за привредне регистре је поднеском од 6. децембра 2010. године обавестила Уставни суд да "Отачествени покрет Образ" није поднео пријаву за упис у Регистар удружења, који води Агенција за привредне регистре, као и да Агенција у својој документацији располаже следећим документима, које је и доставила Уставном суду:

- решење Министарства за људска и мањинска права број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године;

- Статут "Отачественог покрета Образ" од 19. октобра 2003. године;

- решење Савезног министарства правде број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године;

- два записника са Сабора оснивача Удружења грађана "Отачествени покрет Образ" од 18. марта 2002. године;

- Одлуку о оснивању Удружења грађана "Отачествени покрет Образ" од 18. марта 2002. године;

- списак оснивача Удружења грађана "Отачествени покрет Образ".

Републичко јавно тужилаштво је 14. октобра 2011. године доставило Уставном суду накнадно прибављену документацију и доказе који, по мишљењу Тужилаштва, могу бити од значаја за доношење одлуке у овом уставносудском предмету, и то:

- извештај Министарства унутрашњих послова - Дирекције полиције - Управе полиције 03/5 Стр.пов.бр: 212-1127/11 од 10. октобра 2011. године, сачињен по захтеву Републичког јавног тужилаштва А-бр.261/09 од 5. октобра 2011. године, који садржи хронологију догађаја у којима су учествовали припадници Удружења грађана "Отачествени покрет Образ";
- пресуду Вишег суда у Београду К.бр.4264/10 од 20. априла 2011. године;
- оптужни предлог Првог општинског јавног тужилаштва КТ. 2260/09 од 30. октобра 2009. године;
- пресуду Првог основног суда у Београду К.3233/2011 од 1. јула 2011. године;
- решење Вишег јавног тужилаштва у предмету КТМ. 918/10 од 10. новембра 2010. године;
- службену белешку Основног јавног тужилаштва у Новом Саду КТР. 3340/11 од 11. октобра 2011. године;
- решење Вишег суда у Ваљеву Ким. 55/10 од 26. октобра 2010. године.

Уставни суд је дописом од 21. октобра 2011. године затражио од Агенције за привредне регистре додатне информације поводом правног статуса Удружења грађана "Отачествени покрет Образ", а везано за његову регистрацију, имајућу у виду да је, сагласно одредбама Закона о удружењима ("Службени гласник РС", број 51/09), истекао рок за подношење пријава за усклађивање регистрације, а да су последице непоступања у прописаном року, - спровођење поступка ликвидације, брисање удружења из Регистра и губитак статуса правног лица.

Агенција за привредне регистре је поднеском од 26. октобра 2011. године обавестила Уставни суд да је Удружење "Отачествени покрет Образ" уписано у Регистар удружења који се води код ове агенције на основу Решења о усклађивању регистрације, број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године. Уз наведено Решење Агенција је доставила Уставном суду и следећу документацију:

- пријаву "Отачественог покрета Образ" за упис усклађивања регистрације од 29. јула 2011. године и допуну уз ову пријаву;
- Одлуку "Отачественог покрета Образ" о именовању лица овлашћеног за заступање Удружења од 11. септембра 2010. године;
- два дописа Агенције за привредне регистре (од 12. јула и 2. августа 2011. године) упућена "Отачественом покрету Образ" поводом отклањања недостатака уочених у пријави за усклађивање регистрације овог удружења, поднетој 21. марта 2011. године;
- решење Савезног министарства правде о упису "Отачественог покрета Образ" у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација, број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године;
- решење Савезног министарства за људска и мањинска права о промени тачке 3. решења о упису у регистар, број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године;
- Статут Удружења "Отачествени покрет Образ" од 11. септембра 2010. године.

III

Уставни суд је поводом поднетог предлога за забрану рада наведеног удружења грађана, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07 и 99/11), 14. децембра 2011. године, одржао јавну расправу. Полазећи од садржине предлога Републичког јавног тужиоца, података

прикупљених у спроведеном претходном поступку и одредаба Устава Републике Србије и закона, поставила су се као спорна следећа уставнoprавна питања:

- да ли се у појединим документима удружења чија се забрана тражи, а која имају програмски карактер и налазе се на званичној интернет пресентацији тог удружења ("Зашто Образ", "Ко смо ми", "Основна начела", "Основне смернице", "Проглас пријатељима", "Србским непријатељима" и "Национално васпитање") налазе ставови у којима је изражена дискриминација на основу националне припадности, политичког или другог уверења, вере или сексуалне оријентације (последњи увид на званичној интернет презентацији овог удружења на веб-адреси www.obraz.rs извршен је 14. децембра 2011. године, када је одржана јавна расправа у овом уставносудском предмету, и када је заступник Удружења, Младен Обрадовић, својим исказом датим на расправи потврдио тачност садржине свих наведених докумената који се налазе на веб-сајту овог удружења);

- да ли се деловањем чланова Удружења "Образ" нарушавају Уставом гарантована права и слободе појединача или групе лица која се односе на слободу мишљења и изражавања (члан 46. Устава), слободу окупљања (члан 54. Устава) и забрану изазивања расне, националне, верске или друге нетрпељивости (члан 49. Устава), имајући у виду кривичне и прекршајне поступке који се воде или су окончани против појединих чланова овог удружења;

- који вид противзаконитог понашања чланова удружења чија се забрана тражи представља доњи праг толеранције њиховог деловања у односу на разлоге забране удруживања из члана 55. Устава;

- да ли су до сада предузете мере државних органа у сужбијању противправних радњи појединача као чланова удружења чија се забрана тражи адекватне друштвеној опасности деловања овог удружења у домену кршења Уставом зајемчених људских права и слобода;

- да ли је сврха мере забране рада Удружења "Отачаствени покрет Образ" пропорционална друштвеној опасности деловања овог удружења и његових чланова, имајући у виду Уставом зајемчену слободу удруживања из члана 55. Устава.

Подносилац предлога је на јавној расправи истакао да припадници Удружења врше различите облике дискриминације кроз своја програмска начела према појединим деловима друштвене заједнице, групама и појединцима, отворено или прикривено испољавају мржњу према онима са којима не деле исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или на који други облик испољавања људске природе, посебно према делу популације који се може назвати лезбејском, хомосексуалном, бисексуалном или транссексуалном или скраћено LGBT популацијом. Истакнуто је да је Удружење публиковало документе који имају статутарни карактер, а који носе називе: "Зашто Образ", "Ко смо ми", "Основна начела", "Основне смернице", "Проглас пријатељима", "Србским непријатељима", "Национално васпитање", као и бројна саопштења поводом појединих инцидената, у којима су изнети ставови којима се спроводи концепција нетолеранције и уводи говор мржње према свим припадницима друштвене заједнице који не мисле исто или слично као припадници Удружења и у којима је изнета јасна намера да ће припадници Удружења предузети све радње ради остваривања својих циљева прокламованих основним начелима и основним смерницама, а чиме се, по мишљењу подносиоца предлога, подразумева и примена насиља. Посебно је истакнут проглас под називом "Србским непријатељима", јер из садржине овог документа произлази да се уместо групама које су означене у поднасловима овог прогласа, Удружење обраћа увредљивим тоном читавим народима, а не екстремистичким групама (јеврејском народу када говоре о ционистима, хрватском народу када говоре о усташама, Бошњацима када говоре о мусиманским

екстремистима и Шиптарима када говоре о шиптарским екстремистима). За разлику од овог прогласа, у прогласу под називом "Проглас пријатељима" обраћају се само лицима која имају одређене врлине за које они сматрају да су важне за постојање српства и тиме их позитивно издвајају од остале популације, при чему објашњавају какве особине та лица треба да поседују да би били "добри српски грађани". У документу "Национално васпитање" изнет је концепт образовања деце са духовним обогаћивањем културним вредностима које се приписују искључиво српском народу. Подносилац предлога је даље истакао да претње чланова Удружења "Образ" свима које они сматрају непријатељима српског народа нису само остале на речима, јер су чланови Удружења и својим деловањем, тј. учешћем у бројним инцидентима своје идеје спроводили у дело. Посебно су издвојени следећи инциденти: напади на припаднике LGBT популације; спречавање поделе новогодишњих пакетића деци од стране припадника Пентакосталне цркве са узвикивањем парола: "убиј, закољи да секташ не постоји" (којим се врши верска дискриминација); спречавање пројекција филмова и перформанса, којима се врши дискриминација слободе говора и изражавања; спречавање окупљања других организација које су имале уредно пријављене скупове, као што су нпр. "Жене у црном", уз узвикивање на тим скуповима: "нож, жица, Сребреница", "бежите, бежите", "вештице", "уби, уби Шиптара", "ово је Србија", "Србија, Србија, напоље са Турцима", да ће "Срби сви пушке узети", "да ћемо све редом побити"; активно учешће у насиљу поводом одржавања парада поноса, у циљу такође спречавања слободе окупљања грађана; бројна нарушувања јавног реда и мира, паљењем застава као нпр. паљење застава Војводине. Предлагач сматра да све ово говори у прилог томе да је Удружење "Образ" основано не само ради остваривања Уставом забрањених циљева, већ да оно представља облик организовања координираног, трајног и заједничког деловања одређене групе лица, ради остваривања тих циљева у складу са јасно прописаним начином деловања усмереним на противуставно деловање. Подносилац предлога посебно се осврнуо на кривичне поступке који се воде против чланова овог удружења, а који су везани за догађаје у којима су они учествовали, као и на изјаве овлашћеног заступника овог удружења дате разним штампаним и електронским медијима у Србији у којима су изнете отворене претње LGBT популацији. Подносилац предлога сматра да се забраном рада овог удружења не би угрозила суштина слободе удружила, јер се у конкретном случају поставља оправдано питање: до које мере могу да се гарантују и заштите права Удружења које демократске принципе користи да би подривало уставни поредак, и да ли се могу позивати на демократију они који су противници демократије. На крају излагања, подносилац предлога је истакао да сматра да се слобода удружила злоупотребљава од стране Удружења грађана "Образ", те је предложио да се неприхватљиво деловање овог удружења спречи, тако што ће бити забрањено, брисано из Регистра, али и да Уставни суд забрани да се сва будућа удружења и групе које желе да наставе активности у оквиру њиховог удружења, имају сматрати нелегалним, како би се спречило да ово удружење, активисти и његови чланови "заобиђу пресуду о забрани" и региструју нека нова удружења која би имала исту сврху и циљ, и чије би активности говориле о континуитету са активностима и циљевима претходно забрањеног Удружења.

Заступник Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ" је најпре изнео основне елементе на којима је утемељено ово удружење и дао исцрпно објашњење свих спорних реченица из програмских докумената Удружења, истичући да се оне не могу тумачити саме за себе истргнуте из контекста целог текста на које се односе. Истакао је да, по његовом мишљењу, у овим документима нема ничега што је противно Уставу и законима Републике Србије, да су ови документи писани 90-тих година, да је њихов аутор покојни оснивач и први председник овог удружења и да због пијетета према

њему ови документи нису мењани нити уклоњени са веб-сајта Удружења, као и да је у време настанка тих докумената у нашем законодавству хомосексуализам био дефинисан као противприродни блуд. Заступник је даље дао објашњење свих спорних слогана који су коришћени на лекцима и у прогласима овог удружења приликом позива за учешће на различитим манифестацијама, као и спорних делова изјава и интервјуа које је он лично давао штампаним и електронским медијима у Србији. Поводом навода подносиоца предлога да су чланови Удружења учествовали у појединим инцидентима у којима су ометали учеснике уредно пријављеног скupa у њиховом изражавању одређених ставова и погледа, узвикувањем увредљивих и претећих парола, заступник је посебно истакао да никада није издат било какав налог или упутство члановима Удружења да се некоме на таквим скуповима прети, истичући право чланова Удружења да као и сви грађани имају право да исказују своје незадовољство због ставова за које се учесници таквих скупова залажу. Заступник је затим подробно описао учешће чланова "Образа" на свим дogaђajima и манифестацијама за које је подносилац предлога сматрао да су инцидентне природе, истичући да Републичко јавно тужилаштво није изнело ваљане доказе о томе да су за њих одговорни "водећи људи" и чланови Удружења. Истакао је да су програмски документи овог удружења, поред Статута, "Основна начела", "Основне смернице" и "Програм националног васпитања", као и да, у неком смислу, у ову групу докумената спада и текст "Ко смо ми", док остали документи побројани у предлогу за забрану рада и означени као документи статутарног карактера представљају пропратни материјал који се уз читав низ других докумената могу наћи на веб-сајту овог удружења.

Пуномоћник овог удружења је истакао да подносилац предлога није ваљаним доказима поткрепио свој захтев за забрану рада Удружења грађана "Отаџествени покрет Образ", јер се они сastoјe од низа захтева за покретање прекршајних поступака, обустављених прекршајних поступака, разних службених белешки, безбедносних информација и сл. докумената и једне неправноснажне пресуде против Младена Обрадовића, заступника овог удружења, за коју сматра да је апсолутно непримерено да се користи као било какав доказ, јер би се на тај начин нарушила презумпција невиности. Оспорава и доказ у виду пресуде која се односи на лица која су напала и нанела телесне повреде новинару Теофилу Панчићу, јер се ниједно од тих лица не може довести на било који начин са овим удружењем. Такође сматра да навођење поднетих оптужних предлога као доказа у поступку за забрану рада Удружења представља својеврсну злоупотребу, јер оптужни предлог садржи само одређени степен вероватноће да се догађај који је описан у диспозитиву оптужног предлога заиста и догодио, али као веродостојан доказ може послужити само окончање поступка и правноснажност одлуке. Истиче да нико од чланова "Образа", осим Младена Обрадовића, није чак ни прекршајно кажњаван. Оспорава позивање Тужилаштва на новинске чланке као доказ у поступку, као и позивање на полицијске службене белешке, јер се они ни у једном поступку не могу сматрати доказима. Истиче да ниједан од понуђених доказа, нити појединачно, нити заједно, не може водити закључку да збир појединачних аката лица која су чланови "Образа" представља њихово противуставно деловање и нарушавање туђих права. Даље наводи да поводом парола које се стављају "Образу" на терет, не постоје конкретни докази да су чланови овог удружења узвикували и писали те пароле, нити да су лепили или штампали плакете са овим паролама, као ни о томе да су чланови "Образа" били ти који су учествовали у насиљном прекидању појединачних манифестација, нарочито не маскирани, јер је један од основних принципа деловања овог удружења - забрана било каквог маскирања. На крају предлаже да уколико Тужилаштво само не одустане од свог

предлога, Уставни суд оконча овај поступак на тај начин што ће предлог за забрану рада "Отаџественог покрета Образ" одбити.

Након излагања свих учесника на јавној расправи, Уставни суд је закључио да представници "Отаџественог покрета Образ" оспоравају одређене тврђње изнете од стране Републичког јавног тужилаштва које се, пре свега, односе на: идентификацију лица која су била маскирана и која су као таква узвикивала пароле за које подносилац предлога налази да су израз говора мржње, претње, изазивања националних и других нетрпељивости, а да се ради о лицима који су припадници овог удружења; затим, оспорава се тврђња да су било какви плакати и прогласи који су са истом садржином лепљени у Београду, поводом одређених манифестација и догађаја, били дело припадника овог удружења; на крају, инсистира се на садржини хард диска у погледу парола које се тамо налазе, а са аспекта њихове веродостојности и њиховог доказног и аутентичног утицаја на друге пароле за које предлагач налази да јесу спорне и да могу бити довољан доказни материјал у прилог тврђњи да се ради о таквом поступању које може довести до забране рада Удружења грађана „Отаџествени покрет Образ“. Сагласно наведеном, Уставни суд је одредио рок од 15 дана учесницима у поступку да се на ова спорна питања посебно изјасне и доставе све доказе и други пратећи материјал за који сматрају да може бити од значаја за доношење одлуке овог суда.

Поступајући по налогу Уставног суда, Републичко јавно тужилаштво је 28. децембра 2011. године доставило Суду:

- извештај Министарства унутрашњих послова о прегледу рачунара Младена Обрадовића, одузетог приликом претреса просторија у којима борави у Београду, дана 25. септембра 2009. године; у закључку, који је саставни део овог извештаја је утврђено да на рачунару нису пронађени трагови који би указивали на то да је са тог рачунара вршено упућивање претњи и позива на насиљно прекидање и напад на учеснике скупа "Поворка поноса 2009", који је од стране LGBT популације био заказан за 20. септембар 2009. године у 11 часова на Студентском тргу у Београду и да су на рачунару пронађени трагови који указују на то да је коришћен за израду огласа, налепница, плаката, јавних позива и др. везано за учеснике наведеног скупа, уз документовање ових навода фотографијама са хард диска компјутера, које су достављене уз наведени извештај;

- изводе из новинских чланака и емисија који сведоче о јавним иступима припадника Удружења "Образ" и њиховом јавном противуставном деловању (вести - ТВ "Фокс" од 14. августа 2009. године, "Борба" од 22. јула 2009. године – страна 3, "Press" од 1. септембра 2007. године, "Газета" од 10. априла 2008. године, емисија "Инсајдер" – "Не(моћ) државе", 3. део од 17. децембра 2009. године).

Изјашњавајући се поводом негирања представника Удружења "Образ" о повезаности активиста Удружења са кривичним поступком који се води пред Првим основним судом у Београду у предмету К. 3233/2011 против окр. Жужа Данила и Милоша Младеновића у вези са нападом на новинара Теофиле Панчића Тужилаштво је доставило извештај Полицијске управе за град Београд из кога произлази да је Жужа Данило, са истим личним подацима као што су подаци прибављени у кривичном поступку, идентификован као припадник овог удружења и као учесник у инциденту поводом одржавања јавног скупа "Жене у црном", одржаног дана 10. јула 2009. године. Такође, у односу на део излагања представника Удружења изнетог на јавној расправи пред Уставним судом, да је на јавним скуповима у чијој су организацији учествовали, било и "неидентификованих маскираних лица која су учествовала у инцидентима", Тужилаштво сматра да наведено није од утицаја на одлучивање о предлогу, будући да се представници Удружења нису јавно оградили од насиљних иступа таквих

појединаца, те се може закључити да су на тај начин толерисали њихово деловање. На крају, подносилац предлога сматра да наведена документација и аргументација поткрепљују поднети предлог за забрану рада наведеног удружења, јер је његово деловање усмерено на насиљно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских и мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње, те да је забрана рада удружења нужна ради заштите, уживања и остваривања зајемчених права човека и њихових основних слобода, проглашених Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Уставни суд је нове доказе и изјашњење Републичког јавног тужилаштва на поједине наводе са јавне расправе уредно доставио Удружењу грађана "Отачаствени покрет Образ" 27. јануара 2012. године, ради упознавања. Удружење није доставило Уставном суду никакве нове доказе, нити изјашњење поводом достављеног материјала Републичког јавног тужилаштва.

IV

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Удружење "Отачаствени покрет Образ" је уписано у Регистар удружења на основу решења Агенције за привредне регистре - Регистратора који води Регистар удружења, број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године, када је извршено усклађивање претходне регистрације овог удружења, које се водило у Регистру удружења, друштвених организација и политичких организација при Савезном министарству правде, на основу решења број 3/1-415/10-2002-07 од 19. јуна 2002. године. Измена тачке 3. наведеног решења извршена је на основу решења Министарства за људска и мањинска права државне заједнице Србија и Црна Гора број 2/0-616/2-2003-06 од 7. новембра 2003. године, којим је промењена функција лица које је овлашћено за заступање и представљање Удружења са главног секретара Удружења на председника Главног одбора Удружења.

Решењем Агенције за привредне регистре број БУ 23319/2011 од 8. септембра 2011. године је констатовано да се уписује у Регистар удружења усклађивање удружења, са следећим подацима: да се ради о удружењу као облику организовања; да је назив удружења "Отачаствени покрет Образ"; да је скраћени назив удружења "Образ"; да су седиште и адреса удружења - Рабина Алкалаја 1, Београд-Земун, Србија; да је удружење основано 18. марта 2002. године; да је Статут донет 11. септембра 2010. године; да је делатност удружења – делатност осталих организација на бази учлањења; да је заступник удружења – Младен Обрадовић из Београда; да се удружење оснива на неограничено време; да је област остваривања циљева удружења – промовисање традиционалних српских и православних вредности. Наведеним решењем је, такође, констатовано да се у Регистар уписује забележба о поступку који се води пред Уставним судом у предмету VIIУ-249/2009, по предлогу Републичког јавног тужилаштва од 25. септембра 2009. године за забрану рада Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ".

Важећим Статутом "Отачаственог покрета Образ" од 11. септембра 2010. године, који је донет у процесу усклађивања регистрације и унутрашњих аката овог удружења са одредбама Закона о удружењима из 2009. године, предвиђено је: да је удружење "Отачаствени покрет Образ" невладино и непрофитно удружење, основано на неодређено време ради остваривања циљева у области – промовисање традиционалних српских и православних вредности (члан 1.); да су циљеви Удружења – промовисање, сведочење, неговање и афирмирање традиционалних српских и православних вредности, залагање за обнову аутентичне српске државности, залагање

за примену вредности које Образ афирмише на начин на који ће то моћи да помогне духовну, националну и културну обнову српског народа (члан 2.); да ради остваривања својих циљева Удружење нарочито спроводи следеће делатности - у својим наступима промовише циљеве за које се залаже, образује студијске одборе, радне групе и слична тела за поједиње области рада, у складу са циљевима Удружења, објављује књиге и друге публикације о питањима које се односе на промовисање традиционалних српских и православних вредности, организује самостално или у сарадњи са другим организацијама и установама, скупове, трибине, расправе и саветовања у области циљева Удружења, образује огранке у земљи и иностранству, сарађује са универзитетима, школама, стручним удружењима и другим организацијама у земљи и иностранству, које се баве сродном делатношћу (члан 3.); да су органи Удружења – Сабор, који је највиши орган Удружења и врши функцију скупштине Удружења, Главни одбор и Национални савет; да функцију заступника врши председник Главног одбора, а у његовом одсуству заменик председника Главног одбора (члан 8.); да је рад Удружења јаван (члан 14. став 1.).

Поред Статута, основни програмски документи овог удружења су: "Основна начела", "Основне смернице" и "Програм националног васпитања", који се налазе на званичној интернет презентацији овог удружења. Поред ових докумената, на истом веб-сајту се налази текст којим се "Образ" званично представља на сајту, под називом "Ко смо ми" и два прогласа - "Србским непријатељима" и "Проглас пријатељима", који се налазе у делу сајта под називом "Начела".

У документу под називом "Основна начела" истичу се четири основна начела на којима, по мишљењу Удружења, мора да почива јака српска држава, а то су: богољубље и родољубље, српска Србија (ово начело се односи на решавање српског националног питања), домаћински поредак и витешке оружане снаге. Објашњавајући основно начело под називом "богољубље и родољубље", у документу се истиче да "православно богољубље и српско родољубље јесу предуслови постојања српског народа и богате и снажне државе Србије" и да "без здраве хришћанске духовности није могуће здраво србско друштво", као и да је "Србија у време светих Немањића била богата и снажна, берићетна и срећна, зато што је нису кварили безбожници и секташи". Када се говори о решавању српског националног питања, износи се мишљење да су Срби једини историјски државотворан народ у Европи који је у XXI век ушао без решења свог националног питања, да се српски државотворни простор непрекидно смањује и распарчава, а да је духовни и физички опстанак српске нације угрожен као никада до сада, па стога "Србско национално питање данас гласи: хоће ли Срба уопште бити – или ћемо нестати мучки побијени од шиптарских терориста, исламских фундаменталиста, усташа и НАТО-окупатора", да би на се на крају изнео закључак "да Србство може победити и опстати само у својој слободној и Богом благословеној националној држави – србској Србији, која ће ослободити и ујединити све Србске Завичаје". У начелу под називом "Домаћински поредак" је истакнуто да Србија не може да буде ни богата ни снажна "без васпостављања и очувања домаћинског поретка у духовном, политичком, економском и породичном животу", уз изношење претње да "сви који покушавају да се обогате и окористе на штету народа и државе морају бити најоштрије кажњени" и закључка на крају да "само уз обнову хришћanskог морала и домаћинског поретка остварићемо здраво и богато србско друштво". У начелу "Витешке оружане снаге" констатује се да се "српски народ налази на стратешкој и геополитичкој ветрометини Балкана, Европе и света и да ће Србија "уз Божију помоћ, бити снажна само ако има непобедиве и неустрашиве оружане снаге и високоразвијену војну индустрију".

У документу под називом "Основне смернице" Удружење је дефинисало вредности за које се залаже, при чему је основна смерница из које произлазе све остале смернице дефинисана као "Србство са Образом". Према овом документу, Удружење се залаже: за православну побожност уместо атеизма и секташтва; за "светосавски национализам уместо безбожног мондијализма"; за "Крст Часни уместо демонске петокраке"; за "Слободу Златну уместо Новог светског поретка"; за "школу са вером уместо атеистичких лажи"; за "војску са родољубљем уместо НАТО окупације"; за "политику са поштењем уместо партијашког лицемерја"; за "Државу са Божијим благословом уместо грађанске републике"; за "христољубивог Владара уместо властољубивих партијаша"; за "србску саборност уместо антисрбске демократије"; за "домаћинску привреду уместо распродаже и пљачке"; за "домаћинску одговорност уместо грађанске себичности"; за "србску господственост уместо свеопштег простаклука"; за "Победу уместо пораза" и за "Образ уместо безобразја".

У документу под називом "Проглас пријатељима" издвојене су поједине групе лица, којима се приписују одређене врлине које, по мишљењу припадника Удружења, чине најважније карактерне особине српског народа, чиме се они позитивно издвајају из целокупне популације и због тих особина заслужују наклоност Удружења и право да се прогласе пријатељима. У овом прогласу Удружење се обраћа: "Србину, Србкињи, свештенику, војнику, полицајцу, сељаку и раднику".

У другом прогласу који носи наслов "Србским непријатељима", одређене су групе лица које се сматрају непријатељима српског народа.

У обраћању ционистима, који се називају и антихришћанским јеврејским расистима, у прогласу се наводи: "Народ коме припадате имао је јединствену благодат да му се открио и у времену од Аврама до Христа јављао Бог Живи и Истинити. Сам Син Божији и Спаситељ људског рода, Господ Исус Христос, појавио се и проповедао је управо у вашем народу, али сте Га ви презрели, одбацили и распели. Зато сте изгубили своју богоизабраност, веру и разум. Почели сте да лутате и другим народима отимате оно без чега сте остали сопственом кривицом. Од фарисеја и садукеја, преко кабалиста и манихејаца, па до масонерије и илумината – траје ваш поход против Христа и хришћана. У сушудој жељи да завладате целим светом, ви сте подстицали, организовали и финансирали највеће и најкрвавије светске ратове и револуције у којима су изгинули милиони људи. У свој заслепљености ви сте, међутим, заборавили да чак и у вашој садашњој религији, сатанистичкој Кабали, стоји да се 'зло учињено другима неумољиво враћа ономе ко га је починио'. Ваша злодела одвешће вас у вечну патњу, јер лихварски новац можда може поткупити људе, али ништа не може поткупити Бога Правде – Господа Исуса Христа".

За усташе се каже: "Ваша патолошка мржња према свему што је Србско и Православно јесте отровни плод ваше државотворне неспособности и културне јаловости. Свесни своје духовне беде и ништавила, ви сте од нас Срба покрали све оно што немате, почев од језика и историје, па до генија попут Руђера Бошковића и Николе Тесле. Притом сте, само у XX веку, побили, прогнали или похрватили готово два милиона Срба. Срби вам никада неће, и не смеју, заборавити ни опростити ваша паклена зверства над стотинама хиљада јасеновачких, јадовинских, глинских, пребиловачких, медачких и осталих србских мученика. Праведно ћемо, уз Божију помоћ, осветити 'Бљесак' и 'Олују' и ослободити све земље Србског Отчаства које сте уз подршку белосветских зликоваца привремено отели и оскрнавили".

Муслиманским екстремистима се обраћа речима: "Уместо да се коначно вратите вери и нацији својих православних српских предака, ви сте у име цихада и у последњем рату мучки насрнули на своје дојучерашње сународнике. Очајнички трагајући за новим идентитетом, чак сте и назив новопроглашене 'нације' ('Бошњаци') и

непостојећег 'језика' ('босански') укради од оних од којих потичете, покушавајући неуспешно да превазиђете јаничарски комплекс који ће вас мучити докле год се не вратите Србству и Православљу. Зар не знате да су правдољубиви и слободољубиви Срби у својој историји увек ослобађали Србске Земље и Завичаје? Уз помоћ Божију ослободићемо и Србску Босну и Херцеговину. Ниједна окупација није вечна - вечна је само Правда Бога Живог и Истинитог у чију помоћ се једино уздамо".

За шиптарске терористе се наводи: "Ви, који сте цивилизацијска срамота Европе, тврдите да је Стара Србија - Косово и Метохија - ваша!? Но, да ли су историјске чињенице на вашој страни? Наравно да нису! Зато се и упињете да на најсветијем делу Србског Отачаства затрете сваки траг Србства и Православља, вршећи у спрези са европлатским окупаторима свирепе злочине над оно мало преосталих србских страдалника. Ипак, зар се не прибојавате дана када ће се Србство пробудити? Тада више неће бити никакве антисрбске власти спремне да 'о свему преговара'. Када дође време полагања рачуна, запитајте се како ћете се суочити са праведним гневом србског народа, који ће, будите уверени, доћи по своје. Тврдо вам обећавамо: осветићемо Косово!"

Лажним миротворцима поручују: "Мир који ви хоћете није Мир Божији за који се Црква Православна непрестано моли. Оно што нам ви намећете јесте лажни мир покорених и осрамоћених робова Новог светског поретка, а не истински мир слободних Христових људи. У име те своје лажи ви бестидно заговарате покорност злу и ширите хаос дефетизма. Срби, међутим, врло добро знају да су ваше папагајске приче о наводном србском 'геноциду' и 'мрачној прошлости' само димна завеса за прикривање крвавих злочина ваших очева, дедова и идеолошких учитеља, који су у име Тита, Партије и светске револуције побили на десетине хиљада србских мученика. Ваш мир итекако има алтернативу, а то је борба са вером у Бога за Крст Часни и Слободу Златну! Губите се из наше Србије у вашу мирну бестрагију!"

Партијашима се каже: "Ваше право име је лаж, а презиме похлепа. Свесни сте неостваривости својих идеја, у које ни сами искрено не верујете, а ипак се за њих залажете, кријући своје нечасне намере иза демагошких парола којима слуђујете србски народ. Незајажљиво желите власт и моћ и спремни сте на све само да бисте их се дочекали. Ви сте уљези у бићу Србства, а ваша лажљивост равна је само вашем лицемерју и кукавичлуку. Својим странчарењем ви наносите несагледиву штету народу коме, како тврдите, припадате, али сте зато итекако корисни србским непријатељима. Уз Божију помоћ, Србство ће прозрети вашу 'језиву таму туђинску, са лепим именом и шареном одећом' и вратиће се на свој Богом благословени и освештани светосавски Пут са којег сте га ви одвлачили".

Секташима се обраћа речима: "Зловерје које упражњавате и ширите јесте једна од најгорих пошести које су се оствриле на србски народ у овим смутним и распетим временима. Србство је данас преплављено са више од триста секта; због вашег антихришћанског деловања свакодневно се разарају србске породице, уништава духовно и телесно здравље људи, врше стравична убиства и самоубиства. Знајте, ипак, да вас никакве 'технике контроле ума' и остала злодуховна средства којима привремено располажете и којима упропашћујете људске животе неће спасити заслужене казне пред судом Србске Државе, баш као ни пред Праведним и Страшним Судом Божијим".

Лицима која се у Прогласу називају перверзијацима поручује се: "Ваше очи пуне болесне пожуде уперене су ка нашој деци, док под плаштом 'људских права' и 'грађанских слобода' покушавате да своју изопаченост прикажете као 'нормалну појаву', а себе као 'угрожену врсту'. За свој наказни и противприродни начин живота одговарајете пред Богом, али ћете за ширење својих одвратних обичаја кривично одговарати и пред Србском Државом. Свеједно да ли сте педери, педофили, содомисти,

'транс-' или 'би-сексуалци', знајте да, ако се не покајете, за вашу изопаченост неће бити ни Божије ни људске милости. Бићете најстроже кажњени и искорењени!"

У обраћању наркоманима истиче се: "Намеђете своје безнађе другима, увлачећи недужне у свој очај. Зато за вас и вашу болест нема места међу Србима. Ако одбијате да се лечите, већ настављате да ширите своју заразу, бићете праведно кажњени јер не можете несметано кварити чистоту србске омладине и здравље србске нације", а криминалцима се поручује: "Ваш посао је унесрећивање других. Сваки ваш 'успешан бизнис' неизбежно некоме доноси патњу и несрећу. Волите своје породице, а мислите да некажњено смете да разарате туђе, не обазирући се ни на Божије нити на људске законе. Често се бусате у груди да сте родољуби, иако србски народ трпи од вас огромну штету. Србска омладина се превише често угледа на вашу безобзирност, а ваше понашање је страно светосавском духу. Вашем необузданом дивљању стаћемо на крај свим расположивим средствима и најстрожим кривичним казнама!"

На крају овог прогласа даје се општи закључак, који гласи: "Има још много оних који морају да чују глас Србства. То је, пре свега, глас упозорења. Отачествени покрет Образ можда не може физички да уништи све зло које кидише на србски народ, али ће, докле год постоји, непрестано и неућутно на њега указивати и против њега се бескомпромисно борити. Још једном упозоравамо све србске непријатеље и позивамо их: покајте се за своја злодела, иначе за вас неће бити ни Божије ни људске милости!"

У "Програму националног васпитања" износи се концепт васпитања деце заснован на светосавском духу побожности, честитости и родољубља, преко проучавања и неговања различитих форми у којима се потенцира припадност српском народу.

У документу под називом "Зашто Образ", Удружење позива лица да се пријуже Удружењу и износи разлоге за доношење такве одлуке, односно указује на разлоге који би могли да определе неко лице да се пријужи Удружењу. У овом документу се наводи: да "Отачествени покрет Образ" постоји јер је "распетом, пониженом и обесправљеном Србству данас више него икада потребан одлучан и делотворан одговор на свеопшту окупацију, хаос и безнађе", да "Образ" није партија, нити странка, већ да је "Покрет србске истине и србске будућности", да је "Образ" једини Покрет за школу са вером, политику са поштењем, војску са родољубљем и државу са Божијим благословом; да се "Образ" бори за духовну и државотворну обнову Србства на темељима Светосавља; и да зато Образ хоће богату и снажну, јединствену и слободну србску националну државу у којој Срби неће бити сиромашни и презрени "грађани", већ угледни домаћини.

У тексту под називом "Ко смо ми", у коме се Удружење званично представља на веб-сајту наводи се: да је "Образ" политичка организација, православна и саборна, а не партијска, јер не верују у плурализам интереса у српском народу, већ у његову саборност, у јединствен систем вредности и у једну заједничку судбину за све Србе; да су политичка организација јер политички размишљају и јавно иступају, јер сматрају и верују да се једино заједничким, националним напором могу трајно превазићи сви проблеми и недаће који су снашли српски народ, да своје узоре виде у побожним и честитим Србима и Србкињама, нашим прецима и савременицима, који су знали да је политика света и страшна служба народу и држави и према њој се тако и однёсили; да је "Образ" Отачествени покрет, Отачествени – зато што се бори за слободу и добробит српског отаџства као јединственог геополитичког и државотворног простора нашег народа, коме припадају сви српски завичаји од Купе до Вардарца и од Дунава до Јадранског мора; да је покрет – зато што не верују у пасиван став према искушењима која су пред целим српским народом, да не верују онима који

бучно и наметљиво тврде да је "све изгубљено", да "ништа више не може да се уради", да је "некада могло, али је сада касно", да не могу једино они који никада нису и који никада не би, ма под каквим условима, ништа ни покушали; да је касно је за оне који трагају за изговором, а не за решењем и успехом; да је њихова света дужност да се држе заветних речи Владике Његоша: "Нека буде борба непрестана, нека буде што бити не може!"; да ако не будемо у стању да поново чинимо оно што наши непријатељи сматрају немогућим – онда нећемо бити достојни наследници наших светих предака; да онда нећемо ни имати заштиту да се зовемо Србима. Затим следи образложење зашто је изабран појам "Образ" за име Удружења – "Образ је, заправо, Икона Божија у човеку – што и јесте извorno значење речи образ у старосрбском језику. И као што све наведено чини јединствену личност, свеукупност човека, тако и Отачаствени покрет Образ сауочствује у свесрбском Образу, у србском лицу спрам осталог света". На крају овог текста се закључује: "Налазимо се на почетку трећег миленијума. Током последњих петнаестак година збило се више судбоносних догађаја него у читавим ранијим раздобљима србске, али и опште људске историје. И већина онога што се збило није било добро. Па ипак, ми у Образу верујемо да искушења која су нам стављена у део нису против нас него за нас, да покажемо сваки своје право лице, да осветламо свој и свесрбски Образ. Живот није патња без смисла, већ школа која припрема за вечност. Ни једна несебична жртва толиких Срба који су нам претходили није била узалудна; доказ за то смо управо ми, Срби овог злог доба. Зато смо уверени да ће и напори Отачаственог покрета Образ и свих других часних србских савременика бити трајан ослонац оним Србима који ће тек доћи и испунити Завет до краја".

Уставни суд је такође утврдио да су, према званично достављеним извештајима Министарства унутрашњих послова, чланови овог удружења учествовали на бројним догађајима, од којих су најзначајнији следећи:

- дана 10. децембра 2007. године око 30 активиста "Образа" окупило се на Тргу Републике како би изразили протест поводом одржавања јавног скупа "Жене у црном" и других невладиних организација, поводом обележавања међународног дана људских права под називом "Стоп клерикализацији"; перформанс невладиних организација је ометан певањем песама "Спрем'те се спрем'те четници", "Чича Дражо" и др. и узвикувањем парола "Нож, жица Сребреница", "Уби, уби Шиптара", поводом овог догађаја против Младена Обрадовића је поднет захтев за покретање прекршајног поступка због извршеног прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2. Закона о окупљању грађана;

- дана 17. маја 2008. године чланови "Образа", са истакнутим обележјима, патролили су центром Београда поводом најаве одржавања "уличне конференције" LGBT групе; према саопштењу овог удружења, које се налази на веб-сајту удружења у делу "Активности-Образ на делу", више десетина чланова овог удружења учествовало је у тзв. "тројкама" које су патролирале централним градским улицама уз претећи слоган "чекамо вас!"; у саопштењу се даље каже да су чланови Удружења "овом акцијом недвосмислено показали свима који маштају о одржавању тзв. "геј-параде" да јавно промовисање и ширење зла нећемо толерисати, већ да ћемо га спречити свим средствима. Отачаствени покрет Образ ће се и убудуће свим силама борити да Београд буде слободан хришћански град, а Србија слободна и уједињена држава са Божјим благословом".

- дана 8. јануара 2009. године у Београду верници Христове пентокостне цркве Свете Тројице, организовани у Удружење "Хлеб живота", ометани су у својој активности поделе божићних пакетића на тај начин што су чланови Удружења "Образ" заједно са навијачима фудбалских клубова "Црвена звезда", "Партизан" и "Рад", деци и родитељима који су довели децу у наведену цркву делили летке са паролама "стоп

"сектама" са текстом који вређа религиозна осећања и уверења припадника ове цркве, тако што се у тексту ова црква назива "сектом" која је "увезена из Америке", а да је храм "Свете Тројице" упориште CIA; чланови Удружења "Образ" узвикивали су претеће пароле "Србија Србима, напоље са сектама", "Напоље из Србије", "Уби, закољи, да секта не постоји", "Ој, секташ нека нека, дубока вас јама чека, широка један метар, а дубока километар", "на колена пред Србе", "марш из Србије, секташке крвопије" и др; у саопштењу на веб-сајту Удружења поводом овог догађаја истакнуто је да "певање није престајало докле год је трајала подела пакетића, као знак упозорења секташима да не покушавају да врше било какву верску пропаганду међу присутном децом"; Полицијска станица Стари град у Београду је ставила захтев за покретање прекршајног поступка против Младена Обрадовића, због прекршаја из члана 15. став 1. тачка 2. Закона о окупљању грађана РС;

- дана 11. јула 2009. године на Тргу Републике у Београду одржан је јавни скуп у организацији НВО "Жене у црном" поводом обележавања 11. јула, дана страдања лица муслиманске вероисповести у Сребреници, где се окупило око 30 присталица "Образа" и "Покрета 1389" који су узвикивали пароле "идите у Кравице", "бежите, бежите", "ово је Србија", "Србија Србима", "напоље са Турцима" и др;

- током кампање за одржавање "Поворке поноса 2009", на фасадама зграда и осталим погодним местима исписивани су графити "смрт педерима", "стоп геј паради" и "чекамо вас", где је у потпису писало "Образ"; против Младена Обрадовића полицијски службеници Одељења за ЈРМ УП, ПУ за град Београд, су због постојања основане сумње да је извршио кривично дело расна и друга дискриминација из члана 387. став 4. КЗ РС, поднели кривичну пријаву КУ-18981/09 Првом општинском тужилаштву у Београду, које је покренуло кривични поступак против именованог, због основане сумње да је извршио наведено дело на тај начин што је у времену од 11. до 20. септембра 2009. године, као генерални секретар и одговорно лице Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ", у Београду на више локација организовао писање графита претеће садржине и лепљење плаката и налепница са натписом "чекамо вас", обраћао се средствима јавног информисања, итд. и на тај начин се обраћао јавности са циљем спречавања одржавања најављене "Поворке поноса 2009", која је требало да се одржи 20. септембра 2009. године;

- од стране УКП-6 Одељење ПУ за град Београд поднета је кривична пријава против тројице малолетника због постојања основане сумње да су извршили дело изазивања националне, расне или верске мржње и нетрпељивости; пријављени су почетком октобра 2010. године из просторија Удружења "Образ" преузели већу количину пропагандног материјала са садржајем који позива "грађане да се дана 10. октобра 2010. године одазову у што већем броју и да спрече манифестацију "Парада поноса";

- дана 10. октобра 2010. године у организацији "Геј стрејт алијанс" и "Квирија центра" одржан је јавни скуп у покрету "Парада поноса 2010"; због организовања насиља поводом овог догађаја, против лидера и активиста Удружења води се кривични поступак због кривичног дела насиљничко понашање на спортској приредби или јавном скупу из члана 344а став 3. КЗ РС; Виши суд у Београду донео је 15. априла 2011. године пресуду К. 4264/10, којом је ова лица огласио кривим за кривично дело чије извршење им је стављено на терет; у току је жалбени поступак поводом наведене пресуде.

Такође су од значаја појединачне изјаве Младена Обрадовића дате штампаним и електронским медијима у Републици Србији, које се односе на активности Удружења поводом појединачних догађаја и манифестација у којима су и сами чланови овог удружења учествовали. Те изјаве су следеће:

- дана 1. септембра 2007. године у дневном листу "Press", у чланку под називом "Спектаклук педерлука" изјавио је: "Ако хомосексуалци немају срама, биће спречени као 2001. године" (када је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, оштећења објеката и службених возила МУП-а РС, када је један полицијац задобио тешке телесне повреде, а десет лица је задобило лаке телесне повреде), настављајући да је "по законоправилу Светог Саве за полне изопачености и хомосексуализам била предвиђена смртна казна, јер се тада водило рачуна о духовном здрављу нације";

- дана 7. априла 2008. године у дневном листу "Ало", у чланку под називом "Дан геј младости", поводом одржавања Евросонга у Београду и најаве доласка великог броја припадника геј популације из Европе на ово такмичење, изјавио је да "као ни 2001. године, нећемо дозволити промоцију наказних и изопачених вредности на улицама Београда, који је поред Москве једина европска метропола у којој до сада није било геј параде";

- дана 10. априла 2008. године у дневном листу "Газета", у чланку под називом "Хомо фрка", поводом истог догађаја, изјавио је да ће спречити дефиловање људи геј оријентације, са напоменом "питајте њихове организације, они врло добро знају како ми то радимо и како можемо да их спречимо..."; на опаску новинара да Обрадовић практично признаје да је "Образ" учествовао у организацији батинаша који су тукли људе на улицама Београда 2001. године у оквиру "Параде поноса", он је истакао да је на тај догађај поносан;

- дана 22. јула 2009. године у дневном листу "Борба" у чланку под називом "Десничари најавили излазак на улицу", поводом најаве одржавања "Параде поноса", Обрадовић је изјавио да ће "Образ" бити на улицама тог дана и где год буде то потребно заједно са, како се каже, "осталим српским родољубима учини све да спречи тај скуп";

- у одговору датом новинару ТВ "Фокса", који је емитован на Вестима ове телевизије 14. августа 2009. године, поводом питања новинара ко пишеувредљиве графике по Београду поводом најављеног одржавања "Параде поноса", Обрадовић каже да то чине "православни Срби, српски националисти, родољуби, сви нормални људи, сви они које желе здраво друштво, здраву породицу и који не желе ширење зла у нашој земљи";

- дана 1. септембра 2009. године у дневном листу "Курир", у чланку под називом "Паника", поводом истог догађаја, између остalog, је изјавио: "Наша порука педерима је јасна: чекамо вас";

- дана 18. септембра 2009. године у емисији радија "Слободна Европа", поводом најављене "Параде поноса" изјавио је: "Образ се противи одржавању једне такве накарадне манифестације и потпуно је природно да смо спремни на све видове деловања у том правцу и да је то само почетак и најава онога што долази";

- у интервјуу датом новинару Б92 у емисији "Инсајдер", под називом "Не(мо)ћ државе -3. део", поводом прекинуте "Параде поноса" из 2001. године изјављује: "сматрам да је добро што се једна таква наказна манифестација није одржала у Београду...", "борба за одбрану српског имена и имања води се и речима и делом, постом и молитвом, води се и крстом, води се и плугом и пером, али онда - ако нема другог излаза – она се води и мачем";

- у интервјуу објављеном 8. јула 2011. године у дневним новинама "Правда", поводом питања новинара шта мисли поводом најава LGBT популације о одржавању "Параде поноса" на јесен, Обрадовић изјављује: "Као прво, не ради се ни о каквој 'Паради поноса', већ је то парада срама. Искрено се надам да ће се наћи неко у власти ко ће се призвати памети и након свега што се десило октобра прошле године

неће дозволити да се таква брука и несрећа поново догоде Београду и Србији. Међутим, уколико они који никога и ништа не поштују и којима ништа није свето ипак истрају у наметању зла, 'Образ' свакако неће то гледати скрштених руку. Борићемо се за одбрану вере, нације и породице јер се не стидимоничега што смо радили до сада".

V

Уставом Републике Србије утврђено је: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима, као и да се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричito предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, као и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права и да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (члан 20. ст. 1. и 3.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. став 3.); да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстичање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпеливости (члан 49.); да је мирно окупљање грађана слободно, да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом, да се слобода окупљања може законом ограничiti само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (члан 54. ст. 1, 3. и 4.); да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења, да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења, да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насиљно

рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55. ст. 1. до 4.); да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини (члан 76. став 2.); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81.); да Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела (члан 97. тачка 2.); да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 2.).

Општом декларацијом о правима човека ("Службени лист ФНРЈ", број 0/48) утврђено је: да свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања и да се нико не може приморати да припада неком удружењу (члан 20.); да се у вршењу својих права и слобода свако може подвргнути само оним ограничењима која су предвиђена законом искључиво у циљу обезбеђења потребног признања и поштовања права и слобода других, као и задовољења правичних захтева морала, јавног поретка и општег благостања у демократском друштву (члан 29. став 2.).

Међународном конвенцијом о укидању свих облика расне дискриминације ("Службени лист СФРЈ - Међународни уговори", број 6/67) утврђено је: да државе чланице осуђују расну дискриминацију и обавезују се да свим одговарајућим средствима и без одлагања спроводе политику која тежи да укине сваки облик расне дискриминације и да помажу разумевање између свих раса, и у том циљу свака држава чланица треба да свим одговарајућим средствима, укључујући, уколико то околности захтевају, и законске мере, забрани расну дискриминацију коју спроводе лица, групе или организације, као и да је оконча (члан 2. став 1. тачка д)); да државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лица извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње или дискриминације, оне се обавезују да без одлагања усвоје позитивне мере које имају за циљ да укину свако подстицање на такву дискриминацију, или на свако дело дискриминације, и, у том циљу, водећи рачуна о принципима наведеним у Универзалној декларацији о правима човека и о правима која су изричito наведена у члану 5. ове конвенције, оне се нарочито обавезују да изјаве да су незаконите и да забране организације и активности организоване пропаганде и сваку другу врсту пропагандне активности који подстичу на расну дискриминацију и који је помажу, као и да изјаве да је учешће у овим организацијама или у њеним активностима законом кажњиво дело (члан 4. став 1. б)); да према основним обавезама наведеним у члану 2. ове конвенције, државе чланице се обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања права на безбедност лица и заштиту државе од насиља и злостављања било од стране владиних службеника, било од сваког лица групе или установе (члан 5. став 1. тачка б)).

Међународним пактом о грађанским и политичким правима ("Службени лист СФРЈ", број 7/71) утврђено је да свако лице има право да се слободно удружи са другим лицима, укључујући и право на оснивање синдиката и учлањење у исте ради заштите својих интереса и да вршење овог права може бити само предмет ограничења

предвиђених законом, а која су потребна у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности, јавног реда или ради заштите јавног здравља и морала или права и слобода других лица (члан 22. ст. 1. и 2.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода ("Службени лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и "Службени гласник РС - Међународни уговори", број 12/10) утврђено је да свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удружилаца са другима, укључујући право да оснива синдикат и учлањује се у њега ради заштите својих интереса и да за вршење једног права се неће постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (члан 11.); да се ништа у овој конвенцији не може тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом (члан 17.).

Законом о удружењима ("Службени гласник РС", бр. 51/09 и 99/11-други закони) прописано је: да удружење, у смислу овог закона, јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удружилаца више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом, да су забрањена гајна и паравојна удружења (члан 2. ст. 1. и 4.); да се удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циљева, да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насиљно рушење уставног поретка и нарушување територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпљивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или определењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима (члан 3. ст. 1. и 2.); да удружење остварује активности у складу са законом, статутом и другим општим актима, као и правилима савеза чији је члан (члан 9.); да се удружење оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица јављашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удружења (члан 11. став 1.); да Регистар удружења (у даљем тексту: Регистар) води Агенција за привредне регистре (у даљем тексту: Агенција), као поверили посао (члан 26. став 1.); да удружење може да врши оне активности којима се остварују циљеви утврђени његовим статутом (члан 37. став 1.); да о забрани рада удружења из члана 2. став 4. овог закона, као и удружења чији су циљеви или деловање супротни одредби члана 3. став 2. овог закона одлучује Уставни суд, да се одлука о забрани рада удружења може заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова, да се симболи визуелног идентитета и друге ознаке удружења коме је забрањен рад (заставе, пароле, униформе, грбови, значке и др.) не смеју јавно употребљавати (члан 50. ст. 1, 2. и 5.); да се поступак за забрану рада удружења покреће на предлог Владе, Републичког јавног тужиоца, министарства надлежног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора, да се поступак за забрану рада удружења може покренути и водити и у односу на удружења која немају статус правног лица, да се о покретању поступка за забрану рада удружења у Регистар уписује забелешка (члан 51.); да друштвене организације, удружења грађана и њихови савези основани према Закону о друштвеним организацијама и удружењима

грађана ("Службени гласник СРС", бр. 24/82, 39/83, 17/84, 50/84, 45/85 и 12/89 и "Службени гласник РС", бр. 53/93, 67/93 и 48/94), као и они који имају седиште на територији Републике Србије, а уписаны су у Регистар према Закону о удружилању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије ("Службени лист СФРЈ", број 42/90 и "Службени лист СРЈ", бр. 24/94, 28/96 и 73/2000), настављају са радом као удружења од дана почетка примене овог закона, с тим што су дужни да у року од 18 месеци од дана почетка примене овог закона ускладе свој статут и друге опште акте са одредбама овог закона (члан 78.).

Законом о окупљању грађана ("Службени гласник РС", бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 и 48/94, "Службени лист СРЈ", број 21/01 и "Службени гласник РС", бр. 29/01 и 101/05) прописано је: да су окупљања грађана слободна и да се остварују на начин прописан овим законом (члан 1.); да ће надлежни орган привремено забранити одржавање јавног скупа који је усмерен на насиљно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушување територијалне целовитости и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпљивости и мржње (члан 9. став 1.); да надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине (члан 11. став 1.); да ако у току одржавања јавног скупа наступе околности из члана 9. став 1, односно члана 11. став 1. овог закона, надлежни орган ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда (члан 12. став 1.); да јавни скуп који се одржава без претходне пријаве, надлежни орган ће онемогућити и предузети мере за успостављање јавног реда и мира (члан 14.); да ће се новчаном казном до 10.000 динара или казном затвора до 60 дана казнити за прекрај - 1) сазивач јавног скупа који није предузео мере за одржавање реда на јавном скупу, односно није организовао редарску службу (члан 5. став 1.), 2) лице које окупља грађане без претходне пријаве (члан 6), 3) сазивач јавног скупа који одржава скуп противно забрани из члана 9. став 1. односно члана 11. став 1. овог закона (члан 15. став 1. тач. 1) до 3)).

Кривичним закоником ("Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05-исправка, 107/05-исправка, 72/09 и 111/09) је као кривично дело изазивања националне, расне и верске мржње и нетрпљивости инкриминисано изазивање или распирања националне, расне или верске мржње, или нетрпљивости међу народима или етничким заједницама које живе у Србији (члан 317. став 1.), а као кривично дело расне и друге дискриминације инкриминисано је ширење или на други начин чињење јавно доступним текстовима, слика или свако друго представљање идеја или теорија које заговарају или подстrekавају мржњу, дискриминацију или насиље, против било којег лица или групе лица, заснованих на раси, боји коже, верској припадности, националности, етничком пореклу или неком другом личном својству (члан 387. став 4.). Физички напад или физички обрачун са учесницима спортске приредбе или јавног скупа, вршење насиља или оштећење имовине веће вредности приликом доласка или одласка са спортске приредбе или јавног скупа, уношење у спортски објекат или бацање на спортски терен, међу гледаоце или учеснике јавног скупа предмета, пиротехничких средстава или других експлозивних, запаљивих или шкодљивих супстанци које могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе или јавног скупа, неовлашћено улажење на спортски терен или део гледалишта намењен противничким навијачима и изазивање насиља, оштећење спортског објекта, његове опреме, уређаја и инсталација, изазивање својим понашањем или паролама на спортској приредби или јавном скупу, националне, расне, верске или

друге мржње или нетрпљивости засноване на неком дискриминаторном основу услед чега дође до насиља или физичког обрачуна са учесницима, инкриминисано је као кривично дело насиљничко понашање на спортској приредби или јавном скупу одредбама члана 344а став 1. Закона.

Законом о забрани дискриминације ("Службени гласник РС", број 22/09) прописано је: да изрази "дискриминација" и "дискриминаторско поступање" означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (у даљем тексту: лична својства) (члан 1. став 1. тачка 1)); да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације (члан 4. став 2.); да су облици дискриминације - непосредна и посредна дискриминација, као и повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удружилање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемирања и понижавајуће поступање (члан 5.); да је забрањено удружилање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршење Уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпљивости (члан 10.); да је забрањено изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин (члан 11.); да је забрањено узнемирање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење (члан 12.).

VI

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је констатовао:

Слобода удружилања спада у основне грађанске слободе и заједно са другим политичким правима чини основу функционисања савремених друштава заснованих на плурализму интереса различитих друштвених група, а јемство ове слободе и њена заштита представљају темељ грађанског друштва.

Слобода удружилања је гарантована чланом 55. став 1. Устава, којим је утврђена слобода политичког, синдикалног и сваког другог удружилања, али и право појединца да остане изван сваког удружења.

О значају слободе окупљања и удружилања говори и чињеница да се она директно штити бројним међународним инструментима. Слободу удружилања грађана гарантује више међународних конвенција које, сагласно члану 16. Устава, чине саставни део правног поретка Републике Србије, од којих су најзначајније Универзална декларација о правима човека (члан 20.), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 22.) и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (члан 11.).

Међутим, слобода удружила је апсолутна и неограничена, јер у случају да се та слобода злоупотребљава, неприхватљиво деловање удружења, путем различитих механизама мора бити спречено, онемогућено, па чак и забрањено, и то само онда кад се таквим деловањем повређују основне вредности, а да за то постоје убедљиви императивни разлози који могу да оправдају ограничење те слободе.

Наиме, уставна јемства неотуђивих људских и мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца, тако да држава нема само обавезу да штити појединца или групу од поступака државних органа у случају повреде неког од зајемчених људских права, већ да заштити ова права и од појединача или група које своја права злоупотребљавају и тако врше повреде зајемчених права другим припадницима друштва. То значи да се ниједна слобода или право зајемчено Уставом не може користити на такав начин да се спречи уживање тих истих слобода или права других субјеката, јер би у таквим ситуацијама појединача (или група) злоупотребили своју Уставом зајемчену слободу или право на штету других. У таквим ситуацијама држава може деловати и превентивно уколико се оцени да су настутиле околности које би оправдале наведено поступање.

Чланом 20. Устава утврђено је да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, с тим што се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, док су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Оправданост мешања власти у уживање слободе удружила је оно што је најтеже утврдити. Утврђујући у свом члану 55. разлоге због којих може бити забрањен рад неком удружењу, Устав поставља основе у оквиру којих може бити ограничена слобода удружила, при чему је коришћење уставне допуштености ограничења ове слободе јасно омеђено начелима о сврси ограничења било ког људског или мањинског права, утврђеним у члану 20. Устава.

Законом прописане надлежности појединачних државних органа и предузимање адекватних мера заснованих на овлашћењима сваког од надлежних државних органа, и то континуирано и координирано, треба и мора да буде усмерено на елиминисање друштвено неприхватљивог понашања појединача и група којима се угрожавају права и слободе других, али без посезања за ограничењем слободе удружила кроз забрану рада конкретног удружења све до тренутка док удружење као такво не постане реална опасност за слободно и демократско уређење земље или права појединача, с тим што је увек неопходно размотрити и да ли мање радикалне мере у одређеној ситуацији могу да буду искоришћене да би се та опасност избегла. Све такве мере обавезно морају да буду засноване на довољним доказима да удружење које је у питању, а не само његови појединачни чланови теже недозвољеним циљевима, као и да су спремни да примене неуставна средства за њихово остварење.

Како слобода удружила је апсолутно право, то је и чланом 11. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода утврђено под којим условима је допуштено ограничити ово право. Сагласно наведеној одредби ове конвенције, ограничење права на слободу удружила биће допуштено само уколико је прописано законом, има легитиман циљ и нужно је у демократском друштву. Сва три

услова морају бити кумулативно испуњена, јер би у противном дошло до повреде члана 11. Европске конвенције.

Према одредби члана 167. став 3. Устава, Уставни суд је надлежан да одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана, тако што ће утврдити да ли постоје неки од Уставом утврђених разлога за забрану рада овог удружења, и ако постоје, који су то разлози због којих би удружење требало забранити. У конкретном случају Уставни суд би требало да утврди да ли је деловање Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ" усмерено на насиљно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.

Законом о удружењима су, на темељу наведених одредаба Устава које се односе на слободу удруђивања, уређена питања оснивања, правног положаја удружења, уписа и брисања из регистра, чланства и органа удружења, статусних промена и престанка удружења, као и друга питања која су од значаја за рад удружења. Одредбом члана 3. став 2. овог закона прописано је да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насиљно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпљивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Циљеви удружења су одређени статутом удружења, док деловање удружења представља у ствари скуп свих активности и радњи чланова удружења ради постизања циљева зарад којих је то удружење основано. Полазећи од наведеног, одредбама члана 50. Закона о удружењима је уређена забрана рада удружења, као један од начина престанка постојања удружења, па је тако ставом 2. овог члана Закона прописано да се одлука о забрани удружења може заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се према околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова. Из ове одредбе Закона произлази да су три елемента битна приликом оцене да ли је неко удружење деловало у складу са Уставом и законом или не, а то су: 1) радње које чланови удружења предузимају у име удружења и на тај начин испољавају циљеве удружења и одређују правце његовог деловања; 2) организована воља чланова удружења којом су мотивисане радње чланова удружења и 3) посебан облик нечињења у смислу толерисања радњи чланова удружења за које су знали или су могли знати да представљају неки од видова забрањеног понашања појединача од којих је потребно да се колективитет огради.

Законом о забрани дискриминације дискриминаторско поступање је дефинисано као свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе, као и на чланове њихових породица, или њима близка лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Овим законом су одређени различити облици дискриминације, па је тако одредбама чл. 11. и 12. овог закона као посебан вид дискриминације предвиђен говор мржње и узнемирања и понижавајуће поступање. Одредбом члана 11. Закона прописано је да је забрањено изражавање идеја, информација и мишљења којима се

подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин, док је чланом 12. овог закона предвиђена забрана узнемирања и понижавајућег поступања које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење. Говор мржње представља индиректну дискриминацију, јер се њиме врши јавно подстицање на дискриминацију, којом се нарушава најпре психички интегритет дискриминисаних лица због изазивања страха, а може доћи и до повреде физичког интегритета, уколико ова лица буду физички нападнута. Слично је и код узнемирања и понижавајућег поступања, јер се и у овом случају неко лице не лишава одређеног права директно већ се овим радњама нарушава психички интегритет лица или групе лица због изазивања страха и стварања непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења.

Уставна функција Уставног суда је да штити људска и мањинска права и слободе, што подразумева и њихово несметано остваривање, али такође мора да води рачуна да ли се деловањем неке организације или удружења, било њеним актима или њеним радњама, угрожавају слободе и повређују права других. У складу са тим, приликом доношења одлуке о распуштању одређеног удружења мора се водити рачуна о томе да ли је таква мера предвиђена законом и да ли је усмерена ка спречавању нереда или криминала, или ради заштите права и слобода других (у том смислу видети пресуду Европског суда за људска права "Association Nouvelle Des Boulogne Boys против Француске" од 22. фебруара 2011. године).

Полазећи од наведеног, Уставни суд је најпре констатовао да је Удружење грађана "Отачаствени покрет Образ" регистровано у складу са Законом о удружењима и да има својство правног лица, из чега следи да се ради о облику удружија који је као појам "удружење" утврђен одредбом члана 55. став 2. Устава. Статутом овог удружења грађана одређени су област деловања и циљеви удружења, тако што је чланом 1. Статута прописано да је Удружење невладино и непрофитно удружење, основано на неодређено време, ради остваривања циљева у области промовисања традиционалних српских и православних вредности, док су у члану 2. Статута таксативно наведени циљеви Удружења, и то: промовисање, сведочење, неговање и афирмишење традиционалних српских и православних вредности, залагање за обнову аутентичне српске држavnости, залагање за примену вредности које Удружење афирмише на начин на који ће то моћи да помогне духовну, националну и културну обнову српског народа. Разрада овако уопштено постављених циљева Удружења извршена је у програмским и другим документима овог удружења – "Основна начела", "Основне смернице", "Програм националног васпитања", "Ко смо ми", "Проглас пријатељима" и "Србским непријатељима", који се налазе на званичној интернет презентацији овог удружења, под називом "Начела" и "О нама".

Уставни суд констатује да Статутом определjeni општи циљеви Удружења, посматрани сами за себе, не дају повода за забрану рада овог удружења. Међутим, другим наведеним документима, по оцени Уставног суда, Удружење не врши само промоцију и афирмишење српских и православних вредности, што јесте област деловања овог удружења, већ отворено исказује став нетolerанције и нетрпељивости према одређеним деловима друштвене заједнице са којима не дели исто мишљење, моралне ставове, поглед на свет, начин живљења или на који други облик испољавања људске природе, при чему се то посебно односи на атеисте, припаднике LGBT популације, али и на одређене народе у целини. У наведеним документима је такође изражена јасна намера предузимања свих радњи неопходних ради остваривања циљева

прокламованих основним начелима и основним смерницама Удружења, што подразумева и примену насиља. Посебно је карактеристичан документ под називом "Србским непријатељима", којим су стигматизоване читаве групе које Удружење сматра непријатељима српског народа и којима се упућују најтеже увреде и претеће поруке. Из начина обраћања појединим групама тзв. непријатеља српског народа, који су у овом прогласу означени као "ционисти, тј. антихришћански јеврејски расисти", "усташе", "муслимански екстремисти" и "шиптарски терористи", произлази да је увредљиво обраћање такво да се не односи само на означене групе, већ на народе у целини, којима те групе припадају. Понижавајуће поступање, али и изазивање мржње према појединим групама додатно се појачава речима упућеним, примера ради, "усташама" да "сте од нас Срба покрали све оно што немате, почев од језика и историје", или "муслиманским екстремистима" да "очајнички трагајући за новим идентитетом, чак (сте) и назив новопроглашене 'нације' ('Бошњаци') и непостојећег 'језика' ('босански') укради од оних од којих потичете, покушавајући неуспешно да превазиђете јаничарски комплекс који ће вас мучити докле год се не вратите Србству и Православљу".

Из текста овог прогласа такође произлазе и претње одређеним друштвеним групама, као што су припадници LGBT популације, који су свrstани у "перверзијаке" и којима је запрећено: "За вашу изопаченост неће бити ни Божје ни људске милости. Бићете најстроже кажњени и искорењени!", као и општа претња на крају овог текста којом се Проглас сматра "гласом упозорења" и у коме се изражава спремност на употребу свих средстава, укључујући и она насиљна, када се у завршној реченици овог прогласа каже: "Отачаствени покрет Образ можда не може физички да уништи сво злко које кидише на србски народ, али ће докле год постоји, непрестано и неујутно не њега указивати и против њега се бескомпромисно борити. Још једном упозоравамо све србске непријатеље и позивамо их: покајте се за своја злодела, иначе за вас неће бити ни Божје ни људске милости!"

Поводом говора мржње у пракси Европског суда за људска права у предмету "*Feret* против Белгије" заузет је став да подстицање на говор мржње не захтева и позив на одређени чин насиља, тј. не мора да се деси последица која се говором мржње очекује, већ се говором мржње сматра напад на одређену групу лица изношењем увреда, клевета и подсмеха на њихов рачун (пресуда од 16. јула 2009. године, § 73.). У другом предмету, "*Vejdeland* и остали против Шведске", Европски суд за људска права је заузео став да леци у којима су садржане изјаве да је хомосексуалност "девијантна сексуална склоност" која има "морално разарајуће последице по суштину друштва", да је један од основних разлога за ширење HIV-а и сиде, и да "хомосексуални лоби" омаловажава озбиљност педофилије, представља "озбиљне тврђе које садржи предрасуде, иако те изјаве нису непосредно препоручивале појединцима да поступају дискриминаторно", и да је "дискриминација заснована на сексуалној оријентацији исто толико озбиљна колико и дискриминација заснована на раси, пореклу или боји" (пресуда од 9. фебруара 2012. године, § 54 и 55).

Ставовима који су изражени у наведеним документима Удружења врши се дискриминација говором мржње, како према припадницима српског народа који не поседују карактеристике које су неопходне да би се неко, по мишљењу припадника овог удружења, сматрао "добрим Србином", тако и према припадницима одређених друштвених група због својства које су припадници Удружења означили као зло против кога се треба борити, изазивањем осећања страха и несигурности за све ове групе. С обзиром на то да се демократија храни слободом изражавања (Европски суд за људска права у предмету "Уједињена комунистичка партија и други против Турске", од 30. јануара 1998. године, § 57.), није спорно да Удружење може заступати своје ставове

и залагати се за своје циљеве који су утврђени Статутом Удружења, а односе се на промовисање и афирмирање традиционалних српских и православних вредности. То се, међутим, не може чинити на штету других, тј. на начин да се износе увреде и претње на рачун свих оних друштвених група које немају исте погледе и не деле иста уверења за које се Удружење залаже, јер се на тај начин врши злоупотреба права на удруžивање и крше Уставом зајемчена права других лица и подстиче национална и верска мржња.

Радње чланова Удружења, којима се потврђује да су ставови изнети у наведеним документима Удружења аутентични и званични ставови Удружења и да представљају циљеве којима Удружење тежи и којима се изражава организована воља чланова Удружења, јесу: сви наведени документи се налазе на званичној интернет презентацији Удружења којом се Удружење представља јавности; чланови Удружења се никада нису оградили ни од једног става који је у тим документима изнет и сматрају их и данас својим најважнијим актима на којима је утемељено Удружење, што је својим речима потврдио и представник овог удружења на јавној расправи одржаној пред Уставниом судом; документи нису садржински мењани од тренутка настанка, осим Статута који је новелиран 2010. године за потребе усклађивања регистрације код надлежног органа. При томе, Уставни суд сматра да није од значаја изјава представника Удружења да је у сагледавању садржине ових докумената потребно имати у виду чињеницу да су они писани 90-тих година прошлог века и завршени 1999. године у време НАТО бомбардовања Србије, као и да су ови документи задржани на веб-сајту због пијетета према преминулом оснивачу Удружења, који је њихов аутор. Наиме, чланови Удружења су имали више од десет година на располагању да се одреде према појединим дискриминаторним ставовима који су изнети у овим документима. Чињеница да то нису учинили само потврђује став да чланови Удружења свесно стоје иза свих ставова који су у њима наведени. Уставни суд је посебно водио рачуна о чињеници да се Проглас налази на званичном сајту Удружења, да се Удружење и даље позива на свој Проглас и да иза њега стоји, као и да се заступник Удружења ниједног тренутка није одрекао наведеног Прогласа, већ је само покушао да својим тумачењем релативизује исказе садржане у овом прогласу.

Поред тога, бројне изјаве и интервјуи које је председник Главног одбора Удружења, као лице овлашћено за заступање овог удружења, дао штампаним и електронским медијима, потврђују ставове изнете у овим документима Удружења, а нарочито оне које се односе на нетрпељивост и нетолеранцију према LGBT популацији, чиме се врши дискриминација читаве ове групе због њихове сексуалне оријентације. Заједничко свим овим изјавама је говор мржње у коме се износе бројне увреде на рачун наведене групе, залаже за спречавање остваривања њиховог права на окупљање и изражавање ставова за које се залажу и износе директне и индиректне претње, којима се изазива осећај страха и ствара непријатељско окружење за припаднике ове групе. За Уставни суд је од важности и чињеница да Удружење, односно његово чланство, никада није демантовало истинитост навода изнетих у медијима, чиме је недвосмислено изражена организована воља чланова Удружења у заступању и спровођењу ставова које је заступник овог удружења износио у јавности. Тако у изјавама и интервјуима заступник Удружења, између осталог, износи претњу: "Ако хомосексуалци немају срама, биће спречени као 2001. године" (дневне новине "Press", 1. септембар 2007. године), што значи на исти начин како је спречено одржавање скупа LGBT популације 2001. године, када је дошло до нарушувања јавног реда и мира у већем обиму, оштећења објеката и службеног возила МУП-а РС, када је један полицијац задобио тешке телесне повреде, а десет лица је задобило лаке телесне повреде, те у истом интервјуу износи да је "по законоправилу Светог Саве за полне изопачености и хомосексуализам била предвиђена смртна казна, јер се тада водило

рачуна о духовном здрављу нације", чиме се такође жели изазвати осећање страха и несигурности код ове популације. Сличне претње износи и када, поводом одржавања "Евросонга" у Београду и најаве доласка великог броја припадника LGBT популације из Европе на ово такмичење, у изјави каже: "Као ни 2001. године нећемо дозволити промоцију наказних и изопачених вредности на улицама Београда" (дневне новине "Ало", 7. април 2008. године), чиме признаје учешће припадника Удружења на разбијању скупа LGBT популације 2001. године. Ово је потврдио и у изјави коју је дао дневном листу "Газета" 10. априла 2008. године, поводом истог догађаја – одржавања "Евросонга" у Београду, наводећи да ће спречити дефиловање људи геј оријентације са напоменом: "Питајте њихове организације, они врло добро знају како ми то радимо и како можемо да их спречимо...". На опаску новинара да Обрадовић практично признаје да је "Образ" учествовао у организацији батинаша који су тукли људе на улицама Београда 2001. године у оквиру "Параде поноса", он је истакао да је на тај догађај поносан. Следе изјаве дате медијима поводом најаве одржавања "Параде поноса" 2009. године, попут оних да ће "учинити све да спрече геј скуп", означавање овог скупа као "зла које се шири нашом земљом", "накарадног" и "наказног" скупа, "парадом срама", и сл. и изношење отворених и јасних претњи "наша порука педерима је јасна: чекамо вас", да "смо спремни на све видове деловања у том правцу (спречавању одржавања наведеног скупа) и да је то само почетак најава онога што долази", "да се борба за одбрану српског имена и имања води и речима и делом, постом и молитвом, води се и крстом, води се и плугом и пером, али онда - ако нема другог излаза – она се води и мачем", из којих очигледно произлази да је став Удружења да се за постизање циља дозвољава и употреба насиља.

Деловање Удружења не огледа се само кроз јавно промовисање недозвољених циљева у програмским документима и медијима, већ и у конкретним активностима које су чланови Удружења предузимали учешћем у бројним догађајима у којима је дошло до нарушавања јавног реда и мира, о чему су доказе поднели надлежни органи Републике Србије. Чланови Удружења су: организовали окупљање својих чланова без дозволе надлежних органа, ради изражавања протеста против одржавања појединих скупова; ометали и прекидали пријављене скупове због неслагања са идејама које су се на њима износиле; узвикивали пароле увредљиве и претеће садржине на оваквим скуповима; исписивали графике увредљиве и претеће садржине; израђивали и дистрибуирали летке исте садржине; учествовали у акцијама у којима је дошло до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму. Тако је 10. децембра 2007. године око 30 активиста Удружења ометало одржавање пријављеног јавног скупа под називом "Стоп клерикалацији", који су организовали "Жене у црном" и друге невладине организације, поводом обележавања међународног дана људских права, узвикивањем парола претеће садржине "Нож, жица Сребреница", "Уби, уби Шиптара". Чланови Удружења су 17. маја 2008. године, са истакнутим обележјима Удружења, патролили центром Београда поводом најаве одржавања "уличне конференције" LGBT групе. Према саопштењу самог Удружења, које се налази на званичном веб-сајту Удружења, у делу "Активности-Образ на делу", под називом "Чекамо их", наводи се да је више десетина чланова овог удружења учествовало у тзв. "тројкама" које су патролирале централним градским улицама, како би овом акцијом недвосмислено показали свима који маштају о одржавању тзв. "геј-параде" да јавно промовисање и ширење зла неће толерисати, већ да ће га спречити "свим средствима". Даље, активисти Удружења су 8. јануара 2009. године ометали поделу божићних пакетића које су организовали верници Христове пентокостне цркве Свете Тројице у Београду, организовани у Удружење "Хлеб живота", на тај начин што су заједно са навијачима фудбалских клубова "Црвена звезда", "Партизан" и "Рад", деци и родитељима који су довели децу у наведену цркву,

делили летке са паролама "стоп сектама" са текстом који вређа религиозна осећања и уверења припадника ове цркве, тако што се у тексту ова црква назива "сектом" која је "увезена из Америке", а да је храм Свете Тројице упориште CIA. Чланови Удружења "Образ" узвикивали су претеће пароле "Србија Србима, напоље са сектама", "Напоље из Србије", "Уби, закољи, да секта не постоји", "Ој, секташ нека нека, дубока вас јама чека, широка један метар, а дубока километар", "на колена пред Србе", "марш из Србије, секташке крвопије" и др. У саопштењу на веб-сајту Удружења поводом овог догађаја истакнуто је да "певање није престајало докле год је трајала подела пакетића, као знак упозорења секташима да не покушавају да врше било какву верску пропаганду међу присутном децом". На Тргу Републике у Београду 11. јула 2009. године окупило се око 30 присталица Удружења "Образ" и "Покрет 1389", који су ометали одржавање пријављеног јавног скупа у организацији НВО "Жене у црном", поводом обележавања 11. јула, дана страдања лица муслиманске вероисповести у Сребреници, узвикивањем парола увредљиве и претеће садржине, попут "идите у Кравице", "бежите, бежите", "ово је Србија", "Србија Србима", "напоље са Турцима" и др. Током кампање за одржавање "Поворке поноса 2009", на фасадама зграда и осталим погодним местима исписивани су графити "смрт педерима", "стоп геј паради" и "чекамо вас", где је у потпису писало "Образ". Почетком октобра 2010. године тројица малолетника су из просторија Удружења "Образ" преузела већу количину пропагандног материјала са садржајем који позива "трађане да се дана 10. октобра 2010. године одазову у што већем броју и да спрече манифестацију "Парада поноса".

Поводом свих наведених активности Удружења, Уставни суд констатује да је битно истаћи да се чланови Удружења ниједном својом изјавом нису оградили од учешћа својих чланова на наведеним скуповима, нити од садржине парола које су на њима биле презентоване, као ни од увредљиве и претеће садржине графита и летака са њиховим потписом, чиме су и својим нечињењем потврдили слагање са свим догађањима на овим скуповима. Наиме, према оцени Уставног суда, није од превасходног значаја да ли су протести представљали спонтано окупљање или не, и да ли је било ко од чланова Удружења изадао налог за узвикивање увредљивих и претећих парола или не, јер чак и толерисање радњи чланова Удружења које чине неки од видова забрањеног понашања појединача представљају један од разлога који се цени приликом доношења одлуке о забрани рада удружења. Стога је било неопходно да се Удружење огради од свих недозвољених активности на које није могло да утиче због евентуалне масовности протesta и немогућности контроле свих учесника. Међутим, супротно од наведеног, чланови Удружења не само да се нису оградили од спорних радњи и активности, већ су на својој званичној интернет презентацији, под насловом "Активности" – "Образ на делу", потврдили учешће својих чланова на наведеним догађајима и издали саопштења поводом истих, без икаквог негодовања или ограђивања од поступака учесника на тим скуповима. Поводом изјаве представника Удружења да чланови Удружења имају легитимно право да изразе своје неслагање, односно протест због одржавања одређених јавних скупова на којима се износе ставови који су супротни ставовима за које се они залажу у оквиру Уставом зајемченог права на окупљање и слободе мишљења и изражавања, Уставни суд је констатовао да се у конкретним ситуацијама чланови Удружења не могу позивати на повреду ових права, јер су они ти који су злоупотребили наведена права и слободе како би другим лицима, односно групама та иста права и слободе ускратили.

Европски суд за људска права је у предмету *Refah Partisi* (*Странка благостања*) изнео став да се политичка странка чији лидери подстичу на насиље или се залажу за политику која одбацује демократију, или је усмерена на њено уништење или уништење права и слобода признатих у демократском друштву, не може ослањати

на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода у настојању да се заштити од санкција које су јој због тога наметнуте, као и схватање да одбијање ове странке да моментално санкционише говор мржње и претњу употребом насиља појединих својих чланова представља индикатор да се та странка није одрицала тих својих чланова (пресуда у предмету "*Refah Partisi* и остали против Турске", од 13. фебруара 2003. године, § 115). Такође, у предмету *Herri Batasuna* Европски суд за људска права је истакао да се распуштање једне организације може засновати и на одсуству осуде одређеног чина, "будући да понашање политичара уобичајено обухвата не само њихове радње и говоре, већ и, у одређеним околностима, њихове пропусте или ћутања, који могу бити изједначени са заузимањем ставова и бити исто толико речити као свака радња изричите подршке" (одлука у случају "*Herri Batasuna and Batasuna* против Шпаније", од 30. јуна 2009. године, § 88).

На основу наведеног, Уставни суд констатује да постоји веза између радњи чланова Удружења и деловања и циљева Удружења, да су радње чланова Удружења засноване на организованој вољи чланова и да је Удружење не само толерисало, већ и подржало све радње својих чланова у догађајима у којима је дошло до повреде Уставом зајемчених права одређених друштвених група и у којима је исказан дискриминаторски однос према тим групама због њиховог својства које их одређује.

Имајући у виду оцену програмских начела овог удружења у којима је извршена конкретизација циљева Удружења и деловања Удружења, манифестованог преко изјава лидера овог удружења и учешћа чланова Удружења у одређеним догађајима инцидентног карактера, Уставни суд је закључио да из аката и радњи овог удружења произистичу ставови којима се суштински врши дискриминација грађана по личним својствима, која се спроводи говором мржње, узнемиравањем и понижавајућим поступањем, а што је све усмерено на кришење Уставом утврђених слобода и права грађана, начела владавине права, начела грађанске демократије и припадности европским принципима и вредностима, као основних начела на којима почива уставни поредак Републике Србије. Једном речи, у питању је одбацување демократских принципа (пресуда Европског суда за људска права у предмету "*Özdep - Партија слободе и демократије* против Турске", од 8. децембра 1999. године, § 40).

Приликом утврђивања неопходности изрицања мере забране рада Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ", која представља својеврсно ограничење људских права у демократском друштву, Уставни суд је имао у виду утврђивање постојања нужне друштвене потребе за датом ограничавајућом мером и проверу да ли је ова мера сразмерна легитимним циљевима који се желе постићи. Наиме, према ставу Уставног суда, питање неопходности ограничења неког права, односно слободе у демократском друштву, свodi се на питање да ли је то ограничење у сразмери са потребом заштите легитимног циља. При томе, неоспорно је да надлежни државни органи треба да теже методама које најмање ограничавају одговарајућа људска права, односно слободе, а да би се утврдило да ли су у томе успели, мора се испитати да ли је постигнута одговарајућа равнотежа између супростављених интереса страна у сваком конкретном случају.

Постојање нужне друштвене потребе за ограничењем слободе утврђивања у конкретном случају огледа се у томе што се предметно удружење својим прокламованим начелима, деловањем и подржавањем насиља залаже за модел друштва које је засновано на дискриминацији одговарајућих етничких, верских, сексуалних и других група, употребом говора мржње, узнемиравања и понижавајућег поступања и што се саглашава са насиљем као средством за постизање циљева.

Полазећи од озбиљности повреда које је својим актима и деловањем Удружење већ нанело демократском поретку Републике Србије, Уставни суд је приликом утврђивања сразмерности за изрицање мере забране рада Удружења имао у виду више различитих елемената. Прво, имајући у виду да је Република Србија релативно недавно прошла кроз веома тежак историјски период оптерећен ратовима подстакнутим националном и верском супротстављеношћу народа у региону и да је демократско плуралистичко друштво које се изграђује још увек оптерећено бројним предрасудама које имају своје дубоке корене у историји народа на просторима Балкана, од посебног је значаја заштитити најважније друштвене вредности свим средствима и благовремено спречити све оне појаве које могу, нарочито стварањем окружења несигурности и страха за припаднике читавих друштвених група, поништити напоре којима се исказује демократска традиција српског народа. Друго, Уставни суд је имао у виду да су надлежни органи у Републици Србији - Министарство унутрашњих послова, надлежна јавна тужилаштва и судови већ предузели низ мера и активности због недозвољеног понашања припадника овог удружења, које су се огледале у већем броју поднетих прекршајних и кривичних пријава, од којих су неке процесуиране и резултирале кривичним и прекршајним пресудама, али и поред предузетих мера и активности надлежних државних органа Удружење наставља са предузимањем активности које су усмерене на кршење основних људских слобода и права и изазивање националне и верске мржије, а самим тим супротне Уставу и законима ове државе. Наведено указује на чињеницу да, иако су надлежни органи предузели одређене мере, према оцени Уставног суда, оне нису биле довољне за заштиту легитимног циља, тј. управо зато што надлежни органи нису успели да сузбију деловање Удружења, које је усмерено на кршење зајемчених људских права и слобода, постоји нужност и неопходност да Уставни суд, посежући за својом надлежношћу, изрекне меру која је најригорознија у домену ограничења слободе удружилања.

Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су, на основу доказа који су предочени у овом случају, испуњени сви критеријуми за забрану рада Удружења и да мера забране рада Удружења представља сразмеран одговор друштва ради остваривања легитимног циља - заштите основних слобода и права грађана услед злоупотребе права на удружилање.

Како Уставни суд, сагласно члану 166. став 1. Устава, штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, то се његово поступање у случају кршења наведених права и слобода, огледа и у праву да забрани рад организације или удружења онда када утврди да појединци или групе као део друштва угрожавају слободе и права других, што је у овом предмету случај. Наиме, демократија је особен политички поредак, који у себи садржи и одређене противуречности. Сама демократија је саткана од конкретних слобода и права, нарочито политичких, као што су слобода говора, слобода удружилања и слобода окупљања, која чине суштину демократије. Међутим, у неким ситуацијама поједина људска права на којима почива демократија могу бити коришћена и за укидање демократије. Стога је задатак Уставног суда да се стара и о томе да одређеним прокламованим циљевима и јавним наступањем поједине организације не прекораче дозвољене границе, које би могле да доведу до самог укидања демократије, која служи очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном и отвореном друштву заснованом на начелу владавине права. Наиме, задатак органа државе не огледа се само у томе да заптити појединца у случају да њени органи, односно неки припадници њених служби повреде права појединача, већ и у случају када постоји повреда или опасност од кршења права које би појединци или групе у друштву нанели једни другима. Реч је о позитивној обавези државе да обезбеди делотоврно остваривање гарантованих људских

права и слобода (одлуке Европског суда за људска права у предметима "Marckx против Белгије", од 13. јуна 1979. године, § 31. и "Airey против Ирске", од 9. октобра 1979. године, § 25.). Сагласно наведеном, Уставни суд је надлежан да одлучује да ли је неко удружење својим радњама или поступцима, односно својим актима прекорачило дозвољене границе поступања и тиме повредило нечија уставна права и слободе, због чега мора трпети одређену санкцију, која се, у конкретном случају, огледа у забрани рада таквог удружења.

Следом изнетог, Уставни суд је на основу предлога Републичког јавног тужилаштва за забрану рада Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ" и спроведеног поступка, узимајући у обзир све доказе поднете од стране надлежних органа и изјаве учесника у поступку на јавној расправи одржаној пред Уставним судом 14. децембра 2011. године, утврдио да је деловање Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ" усмерено на кршење зајемчених људских и мањинских права и на изазивање националне и верске мржње, те је стога забранио рад овог удружења, као што је одлучено у тачки 1. изреке.

Уставни суд, такође, указује да предлог Републичког јавног тужилаштва за забрану рада Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ", садржи и захтев да се наведено удружење забрани и по основу насиљног рушења уставног поретка и изазивања расне мржње. Међутим, Уставни суд, након спроведеног поступка, није нашао да има основа за забрану рада Удружења по овим основима, па у том делу предлог Републичког јавног тужилаштва није прихваћен.

Одредбом члана 81. Закона о Уставном суду прописано је да се, кад Уставни суд забрани рад, између осталог, удружења грађана, то удружење грађана брише се из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу. Зато је Уставни суд, као правну последицу доношења одлуке о забрани рада односног удружења, наложио брисање Удружења грађана "Отачаствени покрет Образ" из Регистра удружења који води Агенција за привредне регистре, даном достављања ове одлуке наведеној Агенцији, као што је одлучено у тачки 2. изреке.

Сагласно свему наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а и члана 45. тачка 8) Закона о Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић

СМ

X 4

ANNE



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: VIIУ-171/2008
_____ 2011. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ђетковић, на основу члана 167. став 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 2. јуна 2011. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да је организација "Национални строј" тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу.
2. Забрањује се упис у одговарајући регистар који води надлежни орган, удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом организације из тачке 1.
3. Забрањује се организацији из тачке 1. да делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје.
4. Државни и други органи и организације су дужни да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођењу ове одлуке.

Образложење

I

Републичко јавно тужилаштво поднело је Уставном суду предлог за забрану рада „тајне политичке странке (политичке организације) 'Национални строј'“ због, како се наводи, деловања које је усмерено на изазивање расне и националне мржње. Предлагач сматра да се из Статута, Програма и Прогласа "Националног строја" јасно утврђује да је ова организација настала са циљем разарања Уставом предвиђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредностима, супротно заборани дискриминације утврђеној чланом 21. Устава и слободи удруживања зајемченој чланом 55. Устава. Такође, предлагач истиче да се основаност предлога за забрану рада ове политичке организације потврђује и кривичним поступком који се води пред Окружним судом у Новом Саду у предмету К. бр. 1/06 у коме је донета првостепена неправоснажна пресуда, а током кога су се окривљени декларисали

као активисти "Националног строја", као и извештајем Министарства унутрашњих послова.

Као разлог за забрану, предлагач наводи да је вршећи функцију кривичног прогона учинилаца кривичних дела, посебно када је реч о кривичним делима против уставног уређења и безбедности СРЈ, почев од 2005. године уочио као извршиоце кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпљивости из члана 134. Кривичног законика СРЈ припаднике политичке организације "Национални строј", да делатност ове организације траје и данас, па је очигледно да досадашње мере нису дале резултате, те да су, имајући у виду одредбе Статута, Програма и Прогласа за политичко деловање ове организације, испуњени услови за забрану њеног деловања, с обзиром на то да је Статутом политичке организације "Национални строј" предвиђено да је то политичка организација пропагандно-едукативног карактера чији се поглед заснива на идеји националне слободе, социјалне правде и расног идентитета чији је циљ очување и препород здравих вредности српске нације као саставног дела беле расе и духовни, умни и телесни напредак сваког појединца унутар наше нације и да је "Национални строј" савез расно свесних националиста на једном путу са истим циљем. Даље се наводи да је Статутом ове организације предвиђено да активиста "Националног строја" може бити искључиво припадник беле аријевске расе, који мора бити свестан у сваком моменту да је представник напред описане идеје и да у складу са њом живи и шири је на све расположиве начине. Указује се да основни смисао њихове идеологије нарочито потврђује Програм организације, у коме се захтева уједињење свих српских земаља у јединствену српску националну државу која осигуруја постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа и у коме се истиче веровање у биолошку неједнакост како међу појединцима, тако и међу расама, навођењем да су физичке, менталне и моралне расне карактеристике наследне и непромењиве, а да ће се чланови ове организације залагати за спровођење еugenског програма као напретка људске врсте и да ће забранити сваки облик расног мешања. Предлагач такође наводи да Проглас за политичко деловање "Националног строја" указује да се ради о тајној организацији, јер се активистима налаже да сваку причу везану за своје активности не причају преко телефона, да не забораве да, ако поседују рачунар, hard disk оставља неизбрисиве трагове, да компромитујуће ствари не држе у кући, да планове и активности организације не треба да зна нико осим самих учесника. У прилог тајности ове организације, по наводима предлагача, говоре и одредбе Статута по којима "Национални строј" нема вођу ни вођство, нема своје званичне просторије или поштанску адресу и нема званично чланство, већ се контакти успостављају лично – по препоруци или e-mail-ом.

Уз предлог су достављени извештај Министарства унутрашњих послова - Дирекције полиције - Полицијске управе за град Београд од 14. октобра 2008. године, изрека и део образложења пресуде Окружног суда у Новом Саду К.1/06 од 10. новембра 2006. године, Статут и Програм организације чија се забрана предлаже.

а) Према тексту Статута, "Национални строј" је:

- политичка организација пропагандно-едукативног карактера (члан 1.) и савез расно свесних националиста (члан 5.);

- нема вођу ни вођство и сваки вид активности се врши путем сопствене воље на личну одговорност, у складу са програмом и статутом, као и принципима за које се залажу (члан 6.);

- званично обележје је крст са четири оцила у оквиру назива "Национални строј" (члан 8.);

- нема своје званичне просторије или поштанску адресу, контакти се успостављају лично - по препоруци или e-mail-ом (члан 10.), свако објављивање уочљивих слика или имена активиста је строго забрањено (члан 11.), нема званично чланство, јер „верују у сој, а не у број, у активисте, а не у чланове“, с тим што активиста може бити онај ко на било који начин доприноси остварењу циља програма, поштује статут и придржава се постојећих принципа (члан 12.):

Као циљ "Националног строја", чланом 2. Статута утврђено је: „очување и препород здравих вредности српске нације као саставног дела беле расе и духовни, умни и телесни напредак сваког појединца унутар наше нације“, а за остварење овог циља се, према члану 3. Статута, користе „искључиво средства политичког деловања ... и не позива (се) на изазивање било ког насиља верске и националне мржње, већ на истину и право на слободу говора и мишљења свих Срба у Србији“. Чланом 7. Статута је предвиђено чему Национални строј тежи, чл. 13, 14. и 16. Статута ко може бити активиста, док чл. 17. и 18. овог акта садрже одредбе о томе шта се очекује од припадника организације, при чему се у погледу тога ко може бити активиста, потенцира да активиста Националног строја може бити „искључиво припадник беле аријевске расе“.

б) Програмом ове организације се у 28 тачака наводи шта припадници "Националног строја" захтевају, за шта се залажу и боре, у шта верују, шта желе и траже и шта ће обезбедити. Тако је у Програму, поред осталог, наведено: „захтевамо уједињење свих српских земаља у јединствену српску националну државу која осигурава постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа“; „зала гаћемо се за унитарну српску националну државу у којој ће основна начела бити национална слобода, социјална правда и расно биолошка заштита народа“; „пуно грађанско право, као свест националне одговорности, могу имати само лојални држављани наше земље који су припадници беле аријевске расе, док би држављани а не беле расе и расно мешани имали одређени статус и ограничена права, ослобођени грађанских дужности“; „високи представници народа на одговорним положајима од националног значаја, морају бити српског порекла“; „верујемо у биолошку неједнакост како међу појединцима, тако и међу расама“; „физичке, менталне и моралне расне карактеристике су наследне и непроменљиве“; „верујемо у географску сегрегацију“; „зала гаћемо се за спровођење еugenског програма као напретка људске врсте и забранити сваки облик расног мешања, очување сопствене расе и наслеђе не значи поробљавање или уништавање других већ природно право на сопствени расни идентитет“; „желимо сарадњу са свим расним националистима у Европи и свету који желе револуционарне промене засноване на љубави према аријевским вредностима и

који верују у општи заједнички циљ националне слободе, социјалне правде и расног идентитета, Србија Србима, Европљанима!“.

в) Пресудом Окружног суда у Новом Саду К.1/06 од 10. новембра 2006. године, 17 пунолетних и једно малолетно лице оглашени су кривим, због тога што су „9. јануара 2005. године у Новом Саду око 19,50 часова ... у просторијама Филозофског факултета ... а накој што су претходно ... добили упутства од окр. Давидовић Горана као организатора групе већине једнообразно обучених у црно и врло кратко ошишаних, ушли на Филозофски факултет ... и у току одржавања јавног скупа - трибине под називом 'Фашистичка претња' ... посвећене обележавању дана борбе против фашизма ... угрожавали сигурност присутних, а окр. Давидовић Горан и окр. С. М. су својим понашањем могли изазвати националну нетрпељивост међу народима и националним мањинама који живе на територији тадашње СЦГ и то тако што је сам начин доласка и појављивања окривљених на Трибини изазвао код присутних осећај угрожености и страха, након чега су организовано ... прекинули рад Трибине тиме што је окр. Давидовић Горан једном од организатора ... ударио шамар пред свим присутнима, те су окривљени врећали присутне посетиоце Трибине ... и у публику бацали летке нерегистроване организације чији су активисти, са насловом 'О такозваним Антифашистима' ... 'комунистичким пацовима', чији садржај представља суштину односа окривљених као активиста организације 'Национални строј' према антифашизму, а којим летком је у потпису, речима 'Србија Србима, Европљанима, Живела победа! НАЦИОНАЛНИ СТРОЈ' могла бити изазвана елементарна несигурност свих оних који се не слажу са њиховим ставовима изнетим у летку и могла бити изазвана национална нетрпељивост према свим народима и националним мањинама који живе у Србији а нису Срби“. Суд је утврдио да су претходно описаним радњама окривљени Горан Давидовић и С. М. извршили кривично дело изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости из члана 317. став 2. у вези става 1. Кривичног законика, а да су остали окривљени који су поименично наведени у изреци пресуде извршили кривично дело угрожавања сигурности из члана 138. став 2. у вези става 1. Кривичног законика.

г) Из извештаја Министарства унутрашњих послова - Дирекције полиције - Полицијске управе за град Београд од 14. октобра 2008. године се утврђује да је овај извештај сачињен поводом захтева Првог општинског јавног тужилаштва у Београду за прикупљање потребних обавештења о идентитету организатора нацистичког скупа који је одржан 11. октобра 2008. године, на платоу испред Филозофског факултета у Београду. Извештај садржи хронолошке податке о томе како је скуп пријављен, ко се противио скупу и личне податке особа које су задржане или легитимисане том 'приликом'. У извештају се takoђе наводи да су полицијски службеници пратили активности неформалних друштвених група које заговарају нацистичке и расистичке идеје, између осталих и "Национални строј", да је поред осталог, 9. октобра 2008. године решењем забрањено одржавање јавног скупа „Марш за јединство Србије“, које је уручено сазивачу З. С, а који је том приликом изјавио да је пријаву поднео у име организације "Национални строј", „за шта га је лично замолио Н. В. припадник те организације који је учествовао у претходном 'Српском маршу' у Новом Саду заједно са Гораном Давидовићем“, којом приликом су обојица лишени слободе.

Уставни суд је утврдио да су се достављени Програм и Статут "Националног строја", који нису били потписани и нису садржали датум доношења, нити подatak о томе на који начин су прибављени, налазили на интернету, и то на веб-адреси: <http://www.stormfront.org/forum/showthread.php?t=245784>. Претражујући наведену Интернет страницу, Уставни суд је утврдио да се на њој налази и тзв. Проглас за политичко деловање "Националног строја", који није достављен уз предлог Републичког јавног тужилаштва, нити накнадно.

III

У циљу утврђивања да ли постоје претпоставке за вођење поступка поводом поднетог предлога Републичког јавног тужилаштва, Уставни суд је:

а) Дописом од 20. октобра 2008. године од Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Министарства унутрашњих послова затражио да известе Суд о томе да ли је у регистре политичких организација, удружења грађана и друштвених организација, који се при тим министарствима воде, уписана политичка организација, удружење грађана или друштвена организација под називом "Национални строј".

Министарство за државну управу и локалну самоуправу је у допису број 130-024-00-01744/2008-07 од 24. октобра 2008. године навело:

- да је увидом у Регистар политичких организација, који Министарство води сходно члану 9. Закона о политичким организацијама ("Службени гласник СРС", број 37/90 и "Службени гласник РС", бр. 30/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05) и члану 12. Закона о министарствима ("Службени гласник РС", број 65/08), утврђено да у овај регистар није уписана политичка организација под називом "Национални строј", као и

- да је увидом у Регистар удружења, друштвених организација и политичких организација, који се води сагласно члану 11. Закона о удружењивању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације који се оснивају за територију Социјалистичке Федеративне Републике Југославије ("Службени лист СФРЈ", број 42/90 и "Службени лист СРЈ", бр. 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 73/2000) и члану 12. Закона о министарствима, утврђено да у овај регистар није уписана политичка организација, нити удружење грађана, односно друштвена организација под називом "Национални строј".

Министарство унутрашњих послова је, дописом 03/10 број 212-20/08-Р од 28. новембра 2008. године, обавестило Суд да је провером преко свих полицијских управа тог министарства на територији Републике Србије утврђено да у Регистар удружења грађана, односно друштвених организација, који се такође водио у подручним органима овог министарства, није уписана „политичка организација 'Национални строј'“.

б) Од предлагача затражио да предлог допуни навођењем разлога и доказа због којих се тражи забрана "тајне" политичке странке (политичке организације) "Национални строј".

Предлагач је дописом од 9. октобра 2009. године обавестио Уставни суд да су у предлогу А број 292/08 од 14. октобра 2008. године, у делу разлога, описаны природа и карактер организације "Национални строј" који

проистичу из њиховог статута, односно програма, а који су у својој суштини расистички и националистички, с обзиром на то да заговарају превласт беле аријевске расе, повлашћени положај српске нације, а што је све усмерено на кршење Уставом утврђених слобода и права грађана Србије, начела грађанске демократије, људских и мањинских права, слобода и припадности европским принципима и вредностима, који су гарантовани чл. 21. и 55. Устава Републике Србије, што потврђује и деловање припадника ове организације у појединим иступима када је дошло до нарушавања јавног реда и мира, као и чињења кривичних дела и прекршаја, а на шта недвосмислено указује и пресуда Окружног суда у Новом Саду К. број 1/06 од 10. новембра 2006. године којом су окривљени Горан Давидовић и друга лица осуђени на затворске казне због учињеног кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпљивости, односно угрожавања сигурности.

в) Затражио од предлагача да достави видео записе о деловању "Националног строја" и друге расположиве доказе на којима се предлог заснива.

Предлагач је дописом од 1. децембра 2009. године доставио DVD који садржи три видео-тонска записа, и то: "Извођење из тунела" (у трајању од 50 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године), "Напад на полицијске службенике" (у трајању од 26 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године) и "Протест против антифашистичког скупа" (у трајању од 18 минута и 36 секунди, са датумом 11. октобар 2008. године).

Уставни суд је констатовао да се видео-тонски записи односе на поједина лица која не носе било какве ознаке групе или организације и која се не изјашњавају о томе да ли су припадници неке групе или организације, већ искључиво дају личне податке о себи и показују тетоваже на свом телу.

г) У циљу свестраног разматрања појединих уставноправних питања која су од значаја за поступање по поднетом предлогу, Уставни суд је одржао две припремне седнице, и то 9. децембра 2008. године и 20. јануара 2010. године.

д) У току поступања по поднетом предлогу, 2. јуна 2009. године у Београду је, у организацији Уставног суда, одржана међународна конференција под називом "Уставно ограничење слободе удружењивања", на којој је разматрана упоредна судска пракса и примена међународних стандарда у области остваривања слободе удружењивања.

ђ) Дописом од 9. марта 2010. године Уставни суд је од Агенције за привредне регистре, у чијој надлежности је, сагласно важећем Закону о удружењима, вођење Регистра удружења затражио извештај о томе да ли је у Регистар уписано удружење под називом "Национални строј".

Агенција за привредне регистре је 16. марта 2010. године обавестила Уставни суд да је увидом у базу података утврђено да није регистровано ниједно удружење са називом "Национални строј", нити је поднета пријава за упис у Регистар удружења под тим називом.

е) Од Вишег суда у Новом Саду 5. марта 2010. године затражено је достављање пресуде Врховног суда Србије Кж 1.617/07 од 6. јуна 2008. године,

којом је правноснажно окончан кривични поступак на који се у свом предлогу позвао Републички јавни тужилац.

Увидом у достављену пресуду, Уставни суд је утврдио да је њоме делимично преиначена првостепена пресуда Окружног суда у Новом Саду К. 1/06 од 10. новембра 2006. године, и то прво у погледу правне квалификације дела, тако што је Врховни суд Србије оценио да је у првостепеном поступку утврђено постојање претходног договора између оптужених да заједнички предузму противправне радње које су им оптужницом стављене на терет, да су поступали по упутствима оптуженог Горана Давидовића, да су заједнички ушли у салу са тачно подељеним улогама, слично обучени и ошишани, те је на основу тога нашао да су оптужени Давидовић и Миодраг Стефановић радње кривичног дела изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпљивости из члана 134. став 2. у вези става 1. Кривичног законика починили у саизвршилаштву, док су осталих тринесторо оптужених радње кривичног дела угрожавање сигурности из члана 138. став 2. у вези става 1. Кривичног законика такође починили у саизвршилаштву, јер је, по оцени другостепеног суда, „до очигледности јасно да су се оптужени сагласили са извршењем дела и исто хтели као заједничко и да је свако од њих утврђеним радњама допринео у извршењу истог, чиме су остварили сва битна обележја саизвршилаштва“. Полазећи од измењене правне квалификације кривичних дела, Врховни суд Србије је наведеном пресудом преиначио и одлуке о казни, односно изреченој условној осуди.

ж) Уставни суд је, такође, извршио увид и у тзв. Проглас за политичко деловање "Националног строја", који се налазио на претходно наведеној интернет страници, а који није достављен уз предлог Републичког јавног тужилаштва, а из кога је утврдио следеће:

Прогласом "Национални строј" „позива све часне расне националисте који верују у наш циљ и поштују наше принципе да оснују своју групу-ћелију (до пет људи са координатором) организовану по концепту 'отпора без вође' и осмишљено политички делују у складу са Програмом и Статутом, а да својим политичким активизмом буду пример другима“.

Овим актом се у 75 тачака дају „идеје за активисте 'Националног строја'", а које се односе на: организацију и финансирање, деловање, пропаганду и смернице за живљење живота у складу са 'идеалима'“.

У вези организације и финансирања "Националног строја", припадницима, односно активистима се препоручује да „од двоје до четворо проверених и оданих сабораца оформе политичку ћелију за политичко деловање“, да установе „координатора ћелије“, да одреде чланарину и одржавају састанке по договору, да одреде „одговорног човека за касу“ и да осмисле разне начине за самофинансирање.

У вези начина деловања припадницима се препоручује да „сваку причу везану за активности не причају преко телефона“, да ако поседују рачунар „не забораве да hard disk оставља неизбрисиве трагове, тако да компромитишуће ствари не држе кући“, да за планове и активности не треба нико да зна осим самих учесника.

Проглас садржи посебне препоруке везане за пропаганду, односно начин ширења идеја "Националног строја", те се тако припадницима посебно препоручује да: шире материјал „свуда и на сваком месту (од књига у библиотеци до поштанских сандучића)“, да „исписују на сваком прикладном

месту пароле и наш национални симбол“, да праве магазине, брошуре, књиге, налепнице, значке, мајице, CD-ове који промовишу „нашу идеју“, да „осмишљено нађу сараднике за ширу дистрибуцију“, да разговарају са људима о локалним политичким темама и друштвено политичкој ситуацији у земљи и свету, да пишу или посећују „наше затворенике“ и пружају им подршку, да се „потруде да образују и усмере симпатизере“, да дистрибуирају "White Power" музику српској омладини, да иду на интернет и шире „нашу идеју“ на свим патриотским форумима, да креативно шире кампању против светског ционаизма и расног мешања а у корист очувања „нашег идентитета“, да „смисле пропагандно нове начине да људима ставе до знања оно што желе“, да „бојкотују циганске, кинеске и шиптарске продавнице и радње, као и све оне који послују са њима“, да упозоравају остале „саборце на ставове губитника и њихово погрешно деловање“, да „разговарају са српским националистима и пробуде им расну свест“, да шаљу бесплатно материјал новим симпатизерима, да иду на спортске манифестације и тамо деле материјал, да идеолошки образују „оне који хоће да слушају“, да иду у школе и на факултете и дистрибуирају материјал, да направе налепнице са порукама и да их лепе на сваком погодном месту, да „чине све да задобију што више симпатизера“.

Проглас садржи и тзв. смернице за „живљење живота у складу са 'идеалима'“, којима се припадницима "Националног строја" препоручује, између остalog, да „науче да користе и одржавају сво оружје које им је на располагању“, да сакупљају чињенице, информације и податке неопходне за „ствар“, да буду у форми и „увек спремни за улични сукоб са непријатељем“, да формирају „екипу за тренирање“, да посећују скупове „непријатеља“ и снимају шта се ради, да одржавају сталне, добре односе са саборцима у иностранству, да не расипају новац, већ да га употребе за „ствар“, да „уколико су нападнути на сред улице, да се боре до последње капи крви, како би непријатељ зnaо да са њима не сме имати посла“, да увек делују револуционарно и да не мешају идеологију реакционара са „идејом“, да се боре за "Национални строј" „свим потребним средствима“, да помажу „својим саборцима“ око запошљавања, да што чешће организују сусрете са саборцима из других градова, да се труде да буду физички спремни и да се баве рекреативно трчањем и дизањем тегова, да не учествују у борби позиције и опозиције, већ да промовишу „револуционарни пут“, да обавезно иду на служење војног рока, по могућности у специјалним јединицама.

Проглас се завршава речима: „'Национални строј' је идеја о непокорности Срба“.

Накнадном провером извршеном 2. новембра 2010. године, Уставни суд је утврдио да се на овој интернет страници налази Форум "Националног строја" из 2005. године, а да више нема на видном месту истакнутог Програма, Статута, нити Прогласа. Исто стање је било и 7. марта 2011. године. У том периоду на овом веб-сајту се налазила информација о припреми новог сајта, без навођења ко га уређује и времена кад ће бити покренут.

Међутим, 30. марта 2011. године на новој интернет страници www.nacionalnistroj.com су се, у истоветном тексту, поново налазили Статут, Програм и Проглас "Националног строја". На истом веб-сајту су се налазиле и фотографије (постројених униформисаних лица сликаних с леђа и „обезличених“ униформисаних лица), пропагандни материјал, фотографије графита, летака и плаката, амблеми, два „саопштења“ – „Саопштење поводом

расистичког циганског дивљања у Панчеву 11. јуна 2010. године“ и „Саопштење поводом усвајања срамне декларације о Сребреници 31. марта 2010. године“, као и тзв. „Активистички савети“.

„Активистички савети“ су означени као „мала помоћ свим новим саборцима и браћи која су мање упућена у деловање 'Националног строја'“, а наводи се да су наменjeni „како за вукове самотњаке, тако и за one који су у саставу неке ћелије“. У њима се, поред осталог, саветује: „не причајте ником о вашим активностима и о ћелији уопште“, „када едукујете људе прво добро видите да ли би неко од њих могао да буде умешан са непријатељским организацијама или са полицијом“, „добро се запитајте да ли би вас сутра оцинкарили у полицији“, „немојте мислити да ако су вас јуче тукли а нисте им узвратили, да данас можете бити активиста 'Националног строја' и да ће вас наш покрет чувати од других, прави активисти се сами чувају, чувају своју част и углед, ниједна вас група неће учинити јаким ако сами нисте јаки“. Овај акт се завршава речима: „Надамо се да су наши савети свима добродошли, обавезно прочитајте и циљеве и принципе нашег покрета и спремите се за активизам! Будите активни!“

IV

Уставом Републике Србије је утврђено:

- да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.);

- да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, да је оснивање политичких странака слободно, као и да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на насиљно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 5. ст. 1. до 3.);

- да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпљивости (члан 49.);

- да се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удружила и право да се остане изван сваког удружења, да се удружења оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, да су забрањена тајна и паравојна удружења, као и да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насиљно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 55.);

- да Уставни суд одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана (члан 167. став 3.);

- да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно (члан 171. став 2.).

V

С обзиром на то да се предлогом тражи забрана рада „тајне политичке странке (политичке организације) 'Национални строј'“, а полазећи од

претходно утврђених чињеница и одредаба члана 55. Устава које се односе на слободу удруживања, пред Уставни суд су се, као претходна, поставила два основна питања. Прво, каква је правна природа организације "Национални строј", односно да ли она има прописана обележја политичке странке или удружења грађана и, у зависности од одговора на претходно питање, да ли су испуњени услови за вођење поступка за забрану ове организације или се ради о удружењу које је забрањено по сили самог Устава, на основу одредбе члана 55. став 3. Устава.

Наиме, одредбе члана 55. Устава јемче слободу удруживања на истоветан начин без обзира на циљеве зарад чијег остваривања се одређена лица удружују (политичко, синдикално и свако друго удруживање, како је то утврђено ставом 1. члана 55. Устава), те је стога и појам удружења из члана 55. Устава, по оцени Уставног суда, општи појам који се једнако односи на све облике путем којих се остварује зајемчена слобода, дакле и на политичке странке и на синдикате и на удружења грађана. Како је, даље, одредбом става 2. члана 55. Устава утврђено да се (сва) удружења оснивају без претходног одобрења, али уз упис у регистар који води државни орган, и то у складу са законом, дакле на начин прописан законом, то су за одговор на питање каква је правна природа организације чија се забрана тражи од значаја одредбе важећих закона којима је ближе дефинисан појам политичке странке, односно удружења грађана и којима је уређен начин њиховог оснивања.

Законом о политичким странкама ("Службени гласник РС", број 36/09) је прописано: да је политичка странка у смислу овог закона организација грађана слободно и добровољно удруженih, основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке волje грађана и учешћа на изборима (члан 2.); да политичка странка стиче статус правног лица даном уписа у Регистар политичких странака и да почине са радом даном уписа у Регистар (члан 5.); да политичка странка делује у складу са Уставом, законом, програмом, статутом и другим општим актима (члан 7.); да се политичка странка оснива на оснивачкој скупштини доношењем оснивачког акта, програма, статута и избором лица овлашћеног за заступање политичке странке (члан 10.); да програм политичке странке садржи опис политичких начела, циљева и вредности за које се политичка странка залаже (члан 13.); да је статут основни општи акт политичке странке и да се статутом обавезно уређује, изменеју осталог, назив и седиште политичке странке, симболи визуелног идентитета, изглед и садржина печата политичке странке, услови и начин учлањивања и престанка чланства, права, обавезе и одговорности чланова, организација по територијалном принципу и унутрашња организација, органи и њихова овлашћења, остваривање јавности рада, као и начин финансирања политичке странке (члан 14. ст. 1. и 3.); да је политичка странка дужна да учини јавно доступним путем интернета оснивачки акт, лично име заступника политичке странке, програм, статут и друге опште акте политичке странке, ако их доноси (члан 16.).

Законом о удружењима ("Службени гласник РС", број 51/09) је прописано: да је удружење, у смислу овог закона, добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом (члан 1.); да се на политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређених делатности у циљу стицања добити, спортске организације

и удружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом, одредбе овог закона сходно примењују у питањима која нису уређена тим посебним законом, као и да су забрањена тајна и паравојна удружења (члан 2. ст. 2. и 4.); да се удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циљева, да циљеви и деловање удружења не могу бити усмерени на насиљно рушење уставног поретка и нарушување територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпљивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима (члан 3. ст. 1. и 2.); да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар (члан 4. став 2.); да се удружење оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избором лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скupштини удружења (члан 11. став 1.); да је статут основни општи акт удружења и да се статутом, поред осталог, обавезно уређују назив и седиште удружења, област остваривања циљева и циљеви ради којих се удружење оснива, унутрашња организација удружења, органи и њихова овлашћења, остваривање јавности рада, услови и начин учлањивања, права, обавезе и одговорности чланова, као и начин стицања средстава за остваривање циљева, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опозива (члан 12. ст. 1. и 3.); да Регистар удружења води Агенција за привредне регистре, као поверени посао (члан 26. став 1.).

Уставни суд указује да из наведених одредаба Закона о политичким странкама и Закона о удружењима произлази:

- да су и политичка странка и удружење грађана организације слободно и добровољно удруженih грађана, а да суштинску разлику међу њима чине циљеви због којих се грађани удружују – политичка странка се оснива ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима, док се удружење грађана оснива ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса;
- да циљеви и деловање, како политичке странке, тако и удружења грађана морају бити сагласни Уставу, што значи да је недопуштено, односно забрањено деловање које је усмерено на насиљно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње;
- да и политичка странка и удружење грађана правни субјективитет (статус правног лица) стичу уписом у одговарајући регистар;
- да се и политичка странка и удружење грађана оснивају на оснивачкој скupштини доношењем (усвајањем) оснивачког акта, статута (код политичке странке и програма) и избором лица овлашћеног за заступање;
- да је статут основни општи акт и политичке странке и удружења грађана;
- да је, како према Закону о политичким странкама, тако и према Закону о удружењима, уређивање питања која се односе на седиште, чланство (услове и начин стицања својства члана, као и њихових права, обавеза и одговорности), органе, унутрашњу организацију и начин финансирања, законски услов да би једна организација имала својство политичке странке, односно удружења грађана, јер се, сагласно наведеним законима, ова питања обавезно уређују статутом;

- да и Закон о политичким странкама и Закон о удружењима садрже одредбе којима се политичка странка, односно удружење грађана обавезују да обезбеде јавност свог рада.

На основу чињеница које су у поступку утврђене, а које се односе на организацију "Национални строј", чија је забрана тражена поднетим предлогом, Уставни суд констатује следеће:

- да "Национални строј" није уписан нити у Регистар политичких странака, нити у Регистар удружења, који се воде сагласно важећим прописима, а такође није био уписан ни у одговарајуће регистре који су се водили у складу са законима који су били на снази до ступања на снагу сада важећег Закона о политичким странкама и Закона о удружењима;

- да нема података о томе да ли је и када одржана оснивачка скупштина ове организације;

- да "Национални строј" има Статут, а поред тога и Програм, Проглас за политичко деловање и тзв. Активистичке савете, који према својој садржини представљају опште акте којима су јасно утврђени циљеви ове организације и начини њиховог остваривања;

- да организација има назив и чланом 8. Статута уређен симбол визуелног идентитета (крст са четири оцила у оквиру назива "Национални строј"), али да, према члану 10. Статута, нема „званичне просторије или поштанску адресу“, већ се контакти успостављају „лично – по препоруци или е-mail-ом“;

- да, према члану 12. Статута, "Национални строј" „нема званично чланство“, али је из других одредаба Статута, као и из одредаба Програма, Прогласа и „Активистичких савета“, неспорно да ову организацију чине лица која су јој приступила ради заједничког деловања на остваривању прокламованих циљева, а који се у наведеним актима означавају појмовима „активисти“, „припадници“ или „саборци“ и да су наведеним актима јасно и детаљно уређена њихова права, обавезе и одговорности, као и начин и услови под којима неко може приступити "Националном строју" (активиста "Националног строја", према одредбама Статута, може бити „искључиво припадник беле аријевске расе“);

- да према члану 6. Статута, организација „нема вођу, ни вођство“ и да прикупљени подаци неспорно упућују да у формалноправном смислу не постоји лице овлашћено за заступање организације, нити се из Статута или других општих аката може утврдити да постоје званични органи са овлашћењима која су тим актима предвиђена, али се из правноснажне пресуде Врховног суда Србије Кж1. 617/07 од 6. јуна 2008. године, као и достављеног извештаја Министарства унутрашњих послова, такође неспорно, утврђује да фактички постоје лица која, за разлику од „обичних активиста“, организују, осмишљавају и усмеравају конкретне активности организације;

- да иако Статутом формално нису уређени унутрашња организација и начин финансирања организације, ова питања заправо уређује тзв. Проглас за политичко деловање, који се односи на „организацију и финансирање“, а из кога произлази да "Национални строј" делује преко „група-ћелија“, које чине „до 5 људи са координатором“ („препоручује се“ да двоје до четворо „проверених и оданих сабораца“ оформе „политичку ћелију за политичко деловање“, да установе „координатора ћелије“ и да одржавају састанке по договору) и да се финансира из чланарине и других договорених начина „самофинансирања“ („саборцима“ се „препоручује“ да у оквиру ћелија

одреде чланарину, да одреде „одговорног човека за касу“ и да „осмисле разне начине самофинансирања“);

- да су, насупрот законским обавезама да се подаци који се односе на политичку странку, односно удружење грађана учине доступним јавности, правила установљена свим актима "Националног строја" усмерена на то да се од јавности скрије сваки податак који би могао да доведе до идентификације лица која су оснивачи организације, која руководе њеним радом и која су њени чланови, као и до идентификације где је седиште организације, односно из ког места, ко и на који начин организује њено деловање.

Конечно, Уставни суд је утврдио да из Статута и свих осталих докумената и аката "Националног строја" произлази да се ради о организацији чији су циљеви Уставом и законом недопуштени, односно забрањени. Наиме, према члану 5. Статута "Национални строј" је „савез расно свесних националиста“, а сви програмски циљеви због којих је организација основана и за чије остваривање се залаже, засновани су, како се у Програму изричito наводи, на надмоћности „белe аријевске расе“ и залагању за „уједињење свих српских земаља у јединствену (унитарну) српску националну државу која осигурава постојање и препород српске нације у величини словенског аријевског наслеђа, претежно динарског подрасног типа“, у којој ће једно од основних начела бити и „расно биолошка заштита народа“, а у којој „пуно грађанско право ... могу имати само лојални припадници наше земље који су припадници белe аријевске расе, док би држављани који су не белe расе и расно мешани имали одређени статус и ограничена права“. Сви остали циљеви, препоруке и идеје, садржани у овом и осталим актима "Националног строја" представљају разраду овог основног циља и конкретизацију метода којима треба доћи до његовог остварења, а кроз деловање и понашање припадника те организације. Такође, Уставни суд је на основу правноснажне кривичне пресуде Врховног суда Србије, као и садржине „саопштења“ која су се налазила на интернет страницама ове организације утврдио да "Национални строј" не само да је основан ради остваривања Уставом забрањених циљева, већ и конкретно делује на њиховом остваривању.

По оцени Уставног суда, претходно утврђене чињенице упућују на закључак да "Национални строј" представља облик организованог, координираног, трајног и заједничког деловања одређене групе лица ради остваривања унапред дефинисаних циљева и опредељења, у складу са јасно „прописаним“ начином деловања, функционисања и финансирања, као и са прецизно утврђеним правима, обавезама и одговорностима његових припадника. У том смислу, "Национални строј" суштински испуњава услове према којима се, сагласно Закону о политичким странкама и Закону о удружењима, политичка странка и удружење грађана разликују од неформалних група више лица „а какве су, примера ради, биле екстремне навијачке групе и подгрупе“, за чију забрану је Уставни суд у предмету VIII- 279/2009 Закључком од 17. марта 2011. године ("Службени гласник РС", број 26/11) утврдио да није надлежан за поступање. При томе, Уставни суд налази да се "Национални строј", иако се, према одредби члана 5. Статута ове организације, ради о „политичкој организацији пропагандно-едукативног карактера“, не може сматрати политичком странком, јер ни из једног акта ове организације не произлази да је основана ради учешћа на изборима, што је, сагласно одредби члана 2. Закона о политичким странкама, битно обележје политичке странке, а што следи и из тумачења одредбе члана 5. став 1. Устава. Са друге стране,

утврђене чињенице (то што "Национални строј" није уписан у Регистар удружења, то што нема података о томе да ли је и када одржана оснивачка скупштина, што нема података о оснивачима, што се не зна седиште организације, што нема лице овлашћеног за заступање, што нема или се не може утврдити да има органе) указују да "Национални строј" не испуњава Законом прописане услове који га у формалном смислу чине удружењем грађана. Међутим, Уставни суд је оценио да су наведени формални недостаци последица свесне намере оснивача ове организације, а која је нескривено дефинисана и њеним актима (члан 10. Статута према коме се контакти успостављају лично – по препоруци или e-mail-ом; члан 11. Статута према коме је „строго забрањено објављивање уочљивих слика или имена активиста; „идеје“ садржане у Прогласу за политичко деловање које се односе на начин деловања „активиста“, а којима им се препоручује да „сваку причу везану за активности не причају преко телефона“, да ако поседују рачунар „не забораве да hard disk оставља неизбрисиве трагове, тако да компромитујуће ствари не држи кући“, да за планове и активности не треба нико да зна осим самих учесника; „препоруке“ садржане у тзв. „Активистичким саветима“) да припадници ове организације и начин њиховог међусобног деловања остану ван домаћаја јавности, односно да делују по принципу тајне организације. Ово управо из разлога што је њихово деловање усмерено на остваривање забрањених циљева, те се тиме надлежним државним органима онемогућава или отежава да према самој организацији, њеним оснивачима и припадницима предузму Уставом и законима прописане мере и санкције.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је закључио да, у конкретном случају, наведени формални недостаци не могу да буду од пресудног значаја за оцену Уставног суда да "Национални строј" има карактер удружења, али да управо ти недостаци, као и разлози њиховог постојања указују да се, по оцени Уставног суда, ради о тајном удружењу.

Како је одредбом члана 55. став 3. Устава утврђено да су забрањена тајна и паравојна удружења, а што је прописано и одредбом члана 2. став 4. Закона о удружењима, то је Уставни суд утврдио да нема уставног основа да се по поднетом предлогу Републичког јавног тужиоца спроведе Законом о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07) прописани поступак за забрану рада политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, а који, поред осталог, подразумева да се у овом поступку одржава јавна расправа (члан 37. став 1. Закона), да су учесници у овом поступку, односно у јавној расправи, политичка странка, синдикална организација или удружење грађана чија се забрана тражи и орган који је поднео предлог за забрану (члан 29. тачка 8) Закона) и да је дејство одлуке Уставног суда којом се забрањује рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице, њено брисање из одговарајућег регистра даном достављања одлуке Уставног суда надлежном органу (члан 81. Закона). Наиме, пошто су тајна удружења забрањена по сили Устава, то одлука Уставног суда у конкретном случају представља само утврђење да је "Национални строј", организација чија је забрана тражена поднетим предлогом, тајно удружење, чије је деловање забрањено сагласно Уставу. С обзиром на наведено, Уставни суд је одлучио као у тачки 1. изреке.

Одредбом члана 81. Закона о Уставном суду је, као што је речено, прописано дејство одлуке којом Уставни суд забрањује рад политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице и оно се своди на брисање забрањеног удружења (у смислу општег појма утврђеног Уставом) из одговарајућег регистра, и то тако што брисање спроводи орган, односно организација надлежна за вођење регистра, даном достављања одлуке Уставног суда. Из наведеног произлази да су Законом предвиђене само последице које наступају након спроведеног поступка у коме је одлучивано о испуњености Уставом утврђених разлога за забрану неког од облика удружења које је оновано на начин утврђен Уставом, а што, сагласно одредби члана 55. став 2. Устава, значи – уз упис у регистар који води државни орган. Законом о Уставном суду није прописано дејство одлуке којом Уставни суд утврђује да је конкретно удружење тајно, те је тиме забрањено сагласно самом Уставу. Међутим, одредбом члана 171. став 2. Устава је утврђено да Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно.

Будући да је у току спроведеног поступка Уставни суд утврдио да је, са једне стране, "Национални строј" основан ради остваривања Уставом забрањених циљева – кршења зајемчених људских и мањинских права и изазивања, пре свега, расне и националне мржије, јер промовише и залаже се за расну и националну неједнакост и да, са друге стране, активно делује на остваривању прокламованих циљева, подстичући и упућујући при том своје припаднике, између осталог, да „науче да користе и одржавају сво оружје које им је на располагању“, да сакупљају чињенице, информације и податке неопходне за „ствар“, да буду у форми и „увек спремни за улични сукоб са непријатељем“, да формирају „екипу за тренирање“, да посећују скупове „непријатеља“ и снимају шта се ради, да „уколико су нападнути на сред улице, да се боре до последње капи крви, како би непријатељ знао да са њима не сме имати послана, да увек делују револуционално и да не мешају идеологију реакционара са 'идејом', да се боре за 'Национални строј' свим потребним средствима“ (тзв. смернице за „живљење живота у складу са 'идеалима'“ из Прогласа за политичко деловање "Националног строја"), Уставни суд је оценио да, у конкретном случају, има потребе да, сагласно одредби члана 171. став 2. Устава, својом одлуком уреди и начин њеног извршења.

Приликом одређивања начина извршења одлуке из тачке 1. изреке, Уставни суд је пошао од следећег:

Уставом је утврђено: да јемства неотуђивих људских и мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.); да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког интегритета (члан 21. став 3.); да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите (члан 23. став 1.); да је забрањено и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржије и нетрпељивости (члан 49.); да је недопуштено деловање политичких странака које је усмерено на

насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње (члан 5. став 3.).

Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (Закон о ратификацији ове конвенције објављен је у "Службеном листу СФРЈ-Међународни уговори", број 6/67) обавезује све државе чланице да свим одговарајућим средствима и без одлагања спроведу политику која тежи да укине сваки облик дискриминације и да помаже разумевању између раса и да, у том циљу, свим одговарајућим средствима, забране расну дискриминацију коју спроводе лица, групе или организације (члан 2. тачка д)) и утврђује да државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лица извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње или дискриминације и да се обавезују да без одлагања усвоје позитивне мере које имају за циљ да укину свако подстицање на такву дискриминацију или на свако деловање дискриминације, ... као и да прогласе да је учешће у овим организацијама или у њеним активностима законом кажњиво дело (члан 4. став 1. тачка б)).

Забрана позивања на националну, расну или верску мржњу која представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, односно забрана сваког вида дискриминације, садржане су и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, који су, као потврђени међународни уговори, takoђе део правног поретка Републике Србије.

Полазећи од наведених одредаба Устава и потврђених међународних уговора, Уставни суд је оценио да извршење одлуке овог суда којом је утврђено да је организација "Национални строј" тајно удружење које је, сагласно Уставу, забрањено, треба обезбедити на тај начин што ће се:

- забранити упис у одговарајући регистар који води надлежни орган (било у регистар удружења, било у регистар политичких станака), удружења, односно политичке странке са програмским циљевима и/или називом које има организација "Национални строј",

- забранити "Националном строју" да убудуће на било који начин делује, промовише и шири своје програмске циљеве и идеје и

- утврдити дужност свих државних и других органа и организација да у оквиру својих надлежности и овлашћења предузму мере у циљу спровођења ове одлуке Уставног суда.

Стога је одлучено као у тач. 2, 3. и 4. изреке ове одлуке.

Уставни суд истиче да претходно одређени начин извршења Одлуке Уставног суда не утиче на права и обавезе надлежних државних органа да у односу на припаднике "Националног строја" и деловање ове организације предузимају мере и радње на које су овлашћени одговарајућим законима, а које су усмерене на спречавање и санкционисање Уставом и законом забрањеног, односно недопуштеног понашања и деловања.

На основу свега изложеног, а полазећи од одредбе члана 45. тачка 8) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Слијепчевић

4585011.0001.203/1

ANNEX 5



**Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Рев 1958/2016
21.12.2016. године
Београд**

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија Љубице Милутиновић, председника већа, Јасминке Станојевић и Биљане Драгојевић, чланова већа, у парници тужиоца Петра Јовићића из Обреновца, чији је пуномоћник Жељко Ристић, адвокат из Београда, против туженог Привредно друштво „Ringier Axel Springer“ ДОО Београд, са седиштем у Београду, чији је законски заступник Јелена Дракулић Петровић, Светомира Марјановића из Београда, одговорног уредника дневних новина „Блиц“ и Марка Ташковића из Београда, аутора, чији је заједнички пуномоћник Душан Стојковић, адвокат из Београда, ради накнаде штете, одлучујући о ревизији тужиоца, изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж3 172/16 од 01.07.2016. године, у седници одржаној 21.12.2016. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ као неоснована ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж3 172/16 од 01.07.2016. године.

Образложење

Пресудом Вишег суда у Београду ПЗ 245/2014 од 08.02.2016. године, ставом првим изреке, делимично је усвојен тужбени захтев и обавезани су тужени да тужиоцу солидарно на име накнаде нематеријалне штете услед претрпљених душевних болова због повреде части и угледа исплате износ од 100.000,00 динара, са законском затезном каматом прописаном Законом о затезној камати почев од 08.02.2016. године, као дана пресуђења па до исплате, а све у року од 8 дана. Другим ставом изреке, одбијен је тужбени захтев тужиоца у делу којим је тражио да суд обавеже тужене да тужиоцу солидарно на име накнаде нематеријалне штете исплате износ преко досуђеног износа а до траженог износа од 490.000,00 динара, са каматом. Трећим ставом изреке, обавезани су тужени да тужиоцу солидарно накнаде трошкове парничног поступка у износу од 60.000,00 динара.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж3 172/16 од 01.07.2016. године, ставом првим изреке преиначена је првостепена пресуда у ставу првом и трећем изреке, тако што је одбијен тужбени захтев тужиоца којим је тражио да се тужени

обавежу да му солидарно накнаде нематеријалну штету услед претрпљених душевних болова због повреде части и угледа у износу од 100.000,00 динара са каматом, као и захтев тужиоца за накнаду трошкова парничног поступка. Другим ставом изреке, обавезан је тужилац да туженима солидарно плати трошкове парничног поступка у износу од 104.900,00 динара.

Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, тужилац је благовремено изјавио ревизију, из свих законом предвиђених разлога, позивајући се на одредбу члана 404. Закона о парничном поступку.

Испитујући побијану пресуду у смислу члана 408. у вези члана 403. став 2. тачка 2. ЗПП, Врховни касациони суд је нашао да је ревизија неоснована.

У поступку доношења побијане пресуде нема битне повреде из члана 374. став 2. тачка 2. ЗПП, на које ревизијски суд пази по службеној дужности, а ревизијом се не указује на друге повреде поступка због којих се ревизија може изјавити.

Према утврђеном чињеничном стању, у дневним новинама „Блиц“ бр. 6229 од 17.06.2014. године, чији је издавач и оснивач тужено Привредно друштво, а главни и одговорни уредник тужени Светомир Марјановић, на насловној страни је објављена фотографија тужиоца и текст под насловом: „Српска срамота у Обреновцу – Кирби чистио базен док се директор возио у ципу“ и на деветој страни текст аутора Марка Ташковића под насловом: „Амбасадор САД чистио–директор се манекенисао – Кирби у блату, Јовичић у ципу“. Уз фотографију тужиоца и коментар „Где да приљам ципеле: директор базена Петар Јовичић после давања сео у цип и изгубио се у непознатом правцу“, објављен је текст у коме су објављене информације и то: „С друге стране, директор базена Петар Јовичић појавио се на неколико минута у белој кошуљи и свечаним ципелама. Занимљиво да је Јовичић дошао испред базена само како би се обратио медијима, а потом и сео у цип и отишао у непознатом правцу. Остали су само волонтери на челу са Кирбијем, чији је радни комбинезон био скроз каљав“, „Директор Јовичић у својој краткој изјави констатовао је да је штета на базенима у Обреновцу милион евра“. Само дан касније у јавном гласилу дневних новина „Блиц“ бр. 6230 од 18. 06. 2014. године, чији је издавач и оснивач тужено Привредно друштво, а главни и одговорни уредник тужени Светомир Марјановић, а тужени Марко Ташковић новинар и аутор текста, објављен је на страни 11 текст под насловом „Ово тврди директор који је амбасадора оставио у блату ЧИСТИО БИХ И ЈА, АЛИ САМ ИШАО ЦИПОМ ПО ХРАНУ“, испод наслова је фотографија тужиоца како стоји поред ципа и разговара преко мобилног телефона и коментар „Јовичић каже да није манекен и да не бежи од посла“, уз навод у тексту „То је објашњење Петра Јовичића, директора Спортско-културног центра „Обреновац“ и то што је пре два дана оставио амбасадора САД Мајкла Кирбија да заједно са 100 волонтера риба базене“.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је делимично усвојио тужбени захтев тужиоца, закључујући да су објављени наводи у текстовима лезионо способни и подобни да повреде част и углед тужиоца и да проузрокују нематеријалну штету, собзиром да је тужилац у јавности приказан у

негативном светлу, а да је наведеним информацијама створена погрешна представа о тужиоцу.

Преиначујући првостепену пресуду, одбијен је тужбени захтев тужиоца у целости. Другостепени суд је оценио да су у наведеним текстовима изложени вредносни судови који су новинари слободни да дају у оквиру слободе изражавања који, имајући при том у виду и чињеницу да је тужилац био директор у јавном предузећу, нису подобни да повреде част и углед тужиоца у мери која би оправдавала досуђивање накнаде по том основу.

Разлози ревизије којима се указује на погрешну примену материјалног права нису основаны.

Наиме, у конкретном случају нису се стекли услови из члана 3, 80. и 81. Закона о јавном информисању за накнаду нематеријалне штете у вези са чланом 200. Закона о облигационим односима. Супротно наводима ревизије, у медијском праву од новинара се не може захтевати утврђивање истиности чињеница као у судском поступку у смислу да за објављивање чињеничних исказа није нужно постојање доказа њихове апсолутне истинитости. У спорном тексту изнета је истинита информација везана за чишћење базена у Спортском центру чији је директор тужилац, а након поплава у Обреновцу. Опис изгледа тужиоца том приликом и његових изјава том приликом, од стране аутора текста, представља вредносни суд аутора текста, који и по оцени Врховног касационог суда, не оправдавају досуђивање накнаде нематеријалне штете због претрпљених душевних болова због повреде части и угледа, посебно имајући у виду и чињеницу да је тужилац био директор у поменутом јавном предузећу, те да је у том својству, као јавна личност, изложен појачаној критици јавности у погледу послова које обавља.

Из наведених разлога, прихватавајући у свему разлоге из побијане пресуде, Врховни касациони суд је применом плана 414. ЗПП одлучио као у изреци.

Председник већа – судија
Љубица Милутиновић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић

ДЈ

ANNEX 6



**Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД**
Рев 605/2017
06.04.2017. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Браниславе Апостоловић, председника већа, Катарине Манојловић Андрић и Бранислава Босиљковића, чланова већа, у парници тужиоца Драгана Крајновића из Београда, чији је пуномоћник Драгана Пауновић, адвокат из Београда, против тужене Ивон Јафали из Београда, чији је пуномоћник Јовица Стојаковић, адвокат из Београда, ради накнаде штете, одлучујући о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 2870/16 од 29.07.2016. године, у седници већа одржаној дана 06.04.2017. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ као неоснована ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду Гж 2870/16 од 29.07.2016. године, у одбијајућем делу тужбеног захтева.

Образложење

Пресудом Првог основног суда у Београду П 14084/14 од 03.07.2015. године, ставом првим изреке, одбијен је предлог за прекид поступка до правноснажног окончања кривичних поступака који се воде пред Првим основним судом у Београду К 2173/14, К 580/14, К 1142/14, К 1741/14, К 699/14, К 713/14 и К 6/15. Ставом другим изреке, делимично је усвојен тужбени захтев тужиоца и обавезана тужена да тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете због претрпљених душевних болова услед повреде части и угледа исплати износ од 300.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од 03.07.2015. године, као дана пресуђења, па до исплате. Ставом трећим изреке, одбијен је као неоснован тужбени захтев којим је тражено да се обавеже тужена да тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете због претрпљених душевних болова услед повреде угледа и части исплати износ од још 200.000,00 динара, са законском затезном каматом од пресуђења па до исплате. Ставом четвртим изреке, обавезана је тужена да тужиоцу на име трошкова парничног поступка исплати износ од 53.460,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема писменог отправка пресуде, а уколико трошкове у року не исплати, са законском затезном каматом од 03.07.2015. године, до исплате.

Пресудом Апелационог суда у Београду Гж 2870/16 од 29.07.2016. године, ставом првим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужене и потврђена пресуда Првог основног суда у Београду П 14084/14 од 03.07.2015. године у ставу првом изреке. Ставом другим изреке, одбијена је као неоснована жалба тужиоца и потврђена пресуда Првог основног суда у Београду П 14084/14 од 03.07.2015. године у ставу трећем изреке. Ставом трећим изреке, преиначена је пресуда Првог основног суда у Београду П 14084/14 од 03.07.2015. године у ставу другом и четвртом изреке, тако што је обавезана тужена да тужиоцу на име накнаде нематеријалне штете због претрпљених душевних болова услед повреде части и угледа исплати износ од 50.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од 03.07.2015. године, па до исплате, а одбијен као неоснован тужбени захтев за веће тражење од досуђеног износа, до износа од 250.000,00 динара, са траженом законском каматом, као и обавезана тужена да тужиоцу на име трошкова парничног поступка исплати износ од 42.300,00 динара, са законском затезном каматом од 03.07.2015. године до исплате, док је за веће тражење до износа од 53.460,00 динара тужбени захтев тужиоца одбијен као неоснован.

Против другостепене пресуде, у делу којим је одбијен тужбени захтев, тужилац је благовремено изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

Врховни касациони суд је испитао побијану другостепену пресуду на начин прописан чланом 408. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/11...55/14) и нашао да ревизија тужиоца није основана.

У поступку доношења побијане пресуде није учињена битна повреда одредаба парничног поступка прописана чланом 374. став 2, тачка 2. Закона о парничном поступку, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности, нити су учињене друге битне повреде одредаба парничног поступка које би могле представљати основ за уважавање ревизије тужиоца.

Према утврђеном чињеничном стању, у листу „Блиц“ дана 04.04.2014. године, објављен је текст под насловом „Жртва сам адвокатске мафије“ у ком је тужена дала изјаву, између осталог, да она не губи наду да ће се вратити у стан из ког је њу полиција избацила средином јануара, те да је за агонију тужене главни кривац адвокатска канцеларија Драгана Крајновића, да су туженој почели да се јављају људи које је иста канцеларија преварila, те да у томе није сама, већ постоје и двојица младића чији су родитељи завршили у болници због тога. Адвокат, овде тужилац Драган Крајновић је заступао тужилачку страну у поступку у ком је овде тужена обавезана да се исели из стана који је добила уговором о поклону од сада покојне Драге Тодоровић. Међутим, претходно је поклонодавац исти стан продала Гордана Трајковић, која је потом стан продала Мирјани Мраковић, а Мирјана Мраковић исти стан продала Љубомиру Јањићу, који је уписао право својине. Тужена је покренула парницу П 24914/12, ради поништаја уговора о купопродаји стана из којег је исељена. Текст који је предмет

ове парнице је, осим у листу „Блиц“, објављен и у неколико других листова, а поводом чега је тужилац поднео посебне приватне кривичне тужбе због повреде части и угледа. Поводом објављивања текста, тужилац је навео да се поште осећао, да му је пуно људи отказало пуномоћје, да је морао да се правда окolini, да се бави адвокатуром 30 година и није дисциплински, нити кривично одговарао, те да пошто има старатељство над малолетним сином, многи родитељи су га питали о чему се ради, као и да ли треба да се њихова деца друже са његовим сином. Тужена није спорила да је дала изјаве објављене у спорном тексту.

Првостепени суд је с позивом на одредбу члана 200. став 1. Закона о облигационим односима, досудио тужиоцу новчану накнаду од 300.000,00 динара, имајући у виду да изјаве тужене превазилазе границе изношења критичког мишљења о раду и понашању тужиоца, те да исте не представљају вредносни суд о његовом раду, већ су усмерене на личност тужиоца изречене на начин којим се вређа његова част и нарушава углед, да су наведене изјаве објективно увредљиве и омаловажавајуће, те да оваква врста критике и мишљења није заштићена чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и уз образложење да овај износ представља сатисфакцију за све што је тужилац претрпео изјавама од стране тужене, док је преко досуђеног, а до траженог износа тужбени захтев тужиоца одбио као неоснован.

Апелациони суд је при неспорном основу тужбеног захтева, закључио да тужиоцу на име накнаде штете због претрпљених душевних болова услед повреде части и угледа припада износ од 50.000,00 динара, те како је првостепеном пресудом досуђен износ од 300.000,00 динара преиначио првостепену пресуду, тако што је одбио тужбени захтев тужиоца за износ од 250.000,00 динара, с позивом на одредбу члана 200. Закона о облигационим односима.

Имајући у виду тако утврђено чињенично стање, правилно је другостепени суд применио материјално право када је преиначио првостепену пресуду тако што је тужиоцу досудио износ од 50.000,00 динара, а преко досуђеног износа тужбени захтев тужиоца одбио као неоснован.

Ревидент у ревизијским разлозима изражава супротан правни став од израженог става дугостепеног суда, сматрајући да је накнада одмерена прениско, услед чега је материјално право погрешно примењено.

Ревизијски суд не прихвата у ревизији изражене правне ставове. Наиме, чланом 200. став 1. Закона о облигационим односима, прописано је да за претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањене животне активности, наружености, повреде угледа, части, слободе или права личности, смрти близског лица, као и за страх, суд ће ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете, као и у њеном одсуству. Ставом 2. истог члана, прописано је да ће приликом

одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме та накнада служи, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.

И по оцени Врховног касационог суда, другостепени суд је правилно применио материјално право када је обавезао тужену да тужиоцу накнади нематеријалну штету у досуђеном износу. Наиме, другостепени суд је ценио душевне болове које је тужилац трпео због повреде части и угледа, а услед изјава тужене у дневном листу „Блиц“, које су биле усмерене на личност тужиоца и по својој природи такве да су увредиле и нарушавају углед и достојанство тужиоца, при чему је имао у виду и да је током првостепеног поступка утврђено да је тужилац трпео душевне болове због наведених изјава обзиром да је по објављивању интервјуа био узнимирена, да се осећао лоше и да је имао проблема јер му је доста клијената отказало пуномоћје, због чега је спорни текст проузроковао повреду части и угледа, имајући у виду постојеће друштвене прилике у нашој средини, а посебно професионални положај тужиоца који је познат адвокат. Суд је приликом одмеравања накнаде имао у виду и осећај који је тужилац имао том приликом, и у наредном периоду, због чега досуђени износ од стране другостепеног суда одговара претрпљеној штети.

Не могу се прихватити као основани наводи ревидента да другостепени суд није утврдио правичну новчану накнаду.

Ово из разлога што је другостепени суд приликом одмеравања висине накнаде имао у виду чињеницу да спорне изјаве представљају израз револта тужене, јер се иста осећала превареном пошто сматра да исход поступка није праведан, а да није у питању стављање на терет тужиоцу извршење којег кривичног дела, а што представља чињеничну тврђњу тужиоца, а да са друге стране, имајући у виду члан 2. Закона о адвокатури, да су гравите критике коју је тужилац дужан да трпи шире од оних које су дужни да трпе лица која не обављају службу од јавног значаја, те како је рад тужиоца као јавног делатника изложен критици и јавној дискусији, то тужилац мора испољити већи степен толеранције у односу на друга лица.

Суд је имао у виду и наводе ревидента да је Апелациони суд погрешно протумачио тежину изјаве тужене, позивајући се на одлуку Уставног суда Уж 26/12 од 02.04.2015. године, али је нашао да исти нису од утицаја на правилност оваквог закључка другостепеног суда у погледу висине досуђене накнаде нематеријалне штете, обзиром да се наведена одлука Уставног суда не може уподобити истом чињеничном стању, а све имајући у виду и да је сврха накнаде нематеријалне штете да се досуђивањем износа као накнаде за претрпљену нематеријалну штету оштећеном, овде тужиоцу, пружи одговарајућа сatisfакција према значају повређеног добра и тежини повреде, односно да се оштећеном лицу кроз новчани износ омогући уживање у појединим животним задовољствима и

благодетима. Дакле, сврха накнаде нематеријалне штете је одговарајућа сatisфакција према значају повређеног добра и тежини повреде, а иста се постиже досуђеним износом.

На основу изнетог, Врховни касациони суд је применом члана 414. Закона о парничном поступку, одлучио као у изреци.

Председник већа - судија
Бранислава Апостоловић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић

ЈД-17

ANNEX 7



**Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Рев2 503/2016
12.04.2017. године
Београд**

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд у већу састављеном од судија: Весне Поповић, председника већа, Лидије Ђукић и Божидара Вујичића, чланова већа, у правној ствари тужиоца Зорана Здравковића из Врања, чији је пуномоћник Добривоје Трајковић, адвокат из Врања, против туженог „Грот инвест“ ДОО, Крива Феја, чији је пуномоћник Мила Симић, адвокат из Јагодине, ради поништаја решења о отказу уговора о раду, одлучујући о ревизији туженог изјављеној против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1 1342/15 од 01.12.2015. године, у седници одржаној 12.04.2017. године, донео је

ПРЕСУДУ

ОДБИЈА СЕ као неоснована ревизија туженог изјављена против пресуде Апелационог суда у Нишу Гж1 1342/15 од 01.12.2015. године.

ОДБИЈА СЕ захтев туженог за накнаду трошкова ревизијског поступка.

Образложење

Делимичном пресудом Основног суда у Врању П1 40/12 од 07.04.2015. године, ставом првим изреке, поништено је као незаконито, решење туженог број 8 од 10.01.2012. године, којим је тужиоцу отказан уговор о раду број 24 од 30.07.2009. године и наложено је туженом да тужиоца врати на радне задатке на којима је радио пре доношења незаконитог решења. Ставом другим изреке, одређено је да ће се о трошковима поступка одлучити каснијом пресудом.

Пресудом Апелационог суда у Нишу Гж1 1342/15 од 01.12.2015. године, ставом првим изреке, одбијена је жалба туженог и потврђена делимична пресуда првостепеног суда у ставу првом изреке, у делу којим је као незаконито поништено решење туженог број 8 од 10.01.2012. године. Ставом другим изреке, преиначена је делимична пресуда у преосталом делу става првог изреке, тако што је наложено туженом да тужиоца врати на рад и распореди на послове и радне задатке који одговарају његовој стручној спреми, знању и способностима, док је одбијен, као неоснован, тужбени захтев тужиоца да се наложи туженом да га врати на радне задатке на којима је радио пре доношења незаконитог решења.

Против правноснажне пресуде донесене у другом степену, тужени је изјавио ревизију због битне повреде одредаба парничног поступка учињене пред другостепеним судом и погрешне примене материјалног права.

Врховни касациони суд је испитао побијану одлуку, применом члана 399. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ број 125/04 и 111/09), који се примењује на основу члана 506. став 1. ЗПП („Службени гласник РС“, број 72/11), па је нашао да је ревизија неоснована.

У поступку није учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 361. став 2. тачка 9. ЗПП, на коју ревизијски суд пази по службеној дужности. У поступку пред другостепеним судом није дошло до пропуста у примени или до неправилне примене неке од одредаба овог закона, због чега нема ни битне повреде из члана 361. став 1. у вези са чланом 382. став 1. ЗПП, на коју се ревизијом указује, јер су оцењени сви жалбени наводи од значаја за доношење одлуке о жалби туженог.

Према утврђеном чињеничном стању, тужилац је био у радном односу код туженог, на радном месту рудара, по уговору о раду број 24 од 30.07.2009. године. Оспореним решењем туженог број 8 од 10.01.2012. године тужиоцу је отказан уговор о раду, применом члана 179. тачка 2. и 3. Закона о раду, због повреде радне обавезе из члана 129. став 2. тачка 19. и 67. и непоштовања радне дисциплине прописане чланом 129. став 3. тачка 7. и 15. Правилника о раду туженог број 2 од 30.06.2009. године, јер је тужилац 15.12.2011. године приликом давања неовлашћене изјаве за РТВ Врање износио нетачне и непроверене податке о условима за рад у руднику „Грот“ ДОО, Крива Феја, која је емитована три пута истог дана у вестима РТВ Врање, чиме је нарушен и умањен углед привредног друштва и што се 16.12.2011. године није одазвао налогу директора туженог да се јави на разговор, о чему је усмено обавештен од стране надзорника у смени Трајана Филића. Тужилац је 15.12.2011. године са групом радника дошао испред РТВ Врање и дао изјаву новинару те медијске куће истичући: „Много има дима, разних гасова, нису прилагођени.“ На питање новинара да ли може да штети здрављу, одговорио је: „Може, радим већ 24 године тамо, али оболео сам и више не могу.“ Тужилац је упозорењем од 16.12.2011. године, које му је уручено 19.12.2011. године, упозорен на постојање разлога за отказ уговора о раду. Решењем туженог број 898 од 16.12.2011. године тужилац је привремено удаљен са рада почев од 18.12.2011. године до окончања поступка утврђивања одговорности због учињене повреде радне обавезе и радне дисциплине и истим решењем одређено је да има право на накнаду зараде за време удаљења у висини једне трећине основне зараде.

Полазећи од наведеног чињеничног стања, низkestепени судови су правилно применили одредбе члана 179. тачка 2. и 3. Закона о раду („Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09), када су усвојили захтев тужиоца за поништај решења о отказу уговора о раду од 10.01.2012. године и за враћање на рад.

Одредбом члана 179. Закона о раду прописано је да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако запослени својом кривицом учини повреду радне обавезе утврђену општим актом или уговором о раду (тачка 2) и ако запослени не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца (тачка 3).

Чланом 129. став 2. Правилника о раду туженог од 30.06.2009. године прописане су повреде радне обавезе због којих запосленом престаје радни однос ако их учини својом кривицом, поред осталих, тачком 19 – изношење или преношење нетачних чињеница у намери да се раднику или друштву умањи углед и тачка 67 – понашање у вези са радним обавезама којима се друштву умањује углед, док су чланом 129. став 3. прописане радње непоштовања радне дисциплине, поред осталих, тачком 7 – обавезно поступање по налозима директора и непосредних руководилаца у вези са извршавањем радних задатака и тачком 15 – обавезно поштовање свих обавеза преузетих уговором о раду, Правилником о раду и осталим општим и појединачним актима друштва. Исте повреде радне обавезе и непоштовања радне дисциплине предвиђене су и у уговору о раду, који је тужилац закључио са туженим 30.07.2009. године, у члану 24. алинеја 63. и члану 25. алинеја 5. и 10. (осим повреде из тачке 19. члана 129. Правилника о раду која није предвиђена уговором о раду).

По оцени Врховног касационог суда, правилан је закључак нижестепених судова да се у радњама тужиоца на дан 15.12.2011. године, када је дао изјаву за РТВ Врање и 16.12.2011. године, када се није јавио директору, нису стекла обележја повреде радне обавезе из члана 129. став 2. тачка 19. и 67. и непоштовања радне дисциплине из члана 129. става 3. тачка 7. и 15. Правилника о раду, због чега нису образовани отказни разлози из члана 179. тачка 2. и 3. Закона о раду.

Наиме, слобода мишљења и изражавања је право гарантовано чланом 46. став 1. Устава РС по коме се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Исказивање нездовољства пред средствима јавног информисања због услова рада представља вид борбе запослених ради унапређења и заштите њихових радних, економских и социјалних интереса, што само по себи не умањује углед послодавца. Тужилац је у изјави за РТВ Врање говорио о условима рада и о себи као запосленом који у руднику ради већ 24 године, због чега ревизијски суд прихвата закључак нижестепених судова да намера тужиоца није била да умањи углед туженог, док, с друге стране тужени у поступку није ни доказивао да је нетачно оно што је тужилац навео у својој изјави у погледу услова рада или другог. Имајући у виду изложеног, неосновани су ревизијски наводи да је учињена повреда радне обавезе предвиђена општим актима туженог и да постоје услови за примену члана 179. тачка 2. Закона о раду.

Такође, околност да се тужилац није јавио директору на позив дат тако што је по завршетку треће смене, надзорник у смени Трајан Филић прошао средином гардеробе у којој су се пресвалачили тужилац и остали запослени и рекао да се тужилац јави директору, што тужилац није учинио, не може представљати непоштовање радне дисциплине, с обзиром да су радње повреде радне дисциплине из члана 129. став 3. тачка 7. и 15. Правилника о раду, везане за извршавање радних, односно уговорних обавеза, што јасно произилази из њихове садржине. Стога су неосновани ревизијски наводи да је учињена повреда радне дисциплине предвиђена општим актима туженог и да постоје услови за примену члана 179. став 3. Закона о раду.

Имајући у виду наведено, а на основу члана 405. ЗПП, одлучено је као у ставу првом изреке.

Туженом нису досуђени трошкови ревизијског поступка, с обзиром да није успео у ревизијском поступку, због чега је одлучено као у ставу другом изреке.

Председник већа – судија
Весна Поповић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић

ДЈ

ANNEX 8

ANNEX II: FORBIDDEN ASSEMBLIES

1. Date: December 16th, 2014 Place: Belgrade

In December 2014, a group of foreign citizens, activists of Falun Gong organization submitted a total of 9 applications for holding public assemblies. These were supposed to be held immediately prior to and during the Summit of Heads of Government of China and Central and Eastern European Countries in Belgrade, aiming to point to the poor record of human rights and persecution of Falun Gong activists in China. The decision to ban the event was adopted on 11th December 2014 with explanation that conditions for doing so were met in line with Article 11 of the Public Assembly Act, not indicating any specific circumstances regarding the case.

The Protector of Citizens has found out from media reports and notes sent by the Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM) that Stari Grad Police Station of the Belgrade Police Administration had passed a decision to ban a public gathering organized by the Serbian-Chinese Friendship Society, but no statement of reasons was provided for such decision. Upon an investigation of this authority, the Protector of Citizens found out that the decision did not state reasons for banning the public gathering based on relevant facts. For this reason he issued a recommendation to the Ministry of Interior where he advised it to improve its work in order to ensure that, in future, every statement of reasons given for a decision to ban a public gathering includes decisive facts and circumstances on which the decision is based. The recommendation and advising are also related to improving the work of MoI after omissions were found in the case of detention and forced expulsion Serbia of eleven foreign nations who were members of the Falun Dafa movement.⁴⁶

2. Date: October 10th, 2014 Place: Novi Sad

Police station in Novi Sad has banned the counter-assembly announced by extremist right-wing organizations "Zavetnici" and "Dveri". They accused the Vojvodina Party for "separatism" and "demolition of "territorial integrity" in northern Serbia". The Vojvodina Party has organized "Walk for Vojvodina" because they were dissatisfied with the position of the province in Serbia. Vojvodina Party advocates the federalization of Serbia and Vojvodina's status as a republic.

3. Date: September, 19th, 2015 Place: Belgrade

Police banned two assemblies of right-wing organizations "Obraz" and "Nasi", which are intended to be held in Belgrade, during Pride Parade. The president of one of the organizations announced that the decision of MoI is based on the reasoning that these assemblies "may obstruct the traffic, are threat to public health, public morality or security of people and property".

4. Date: October 9th, 2015 Place: Novi Sad

Police station in Novi Sad has banned the assembly announced by extremist right-wing organizations "Nasi" and "Obraz". They have previously said that they want to organize a protest against, as they stated "dictator" Aleksandar Vucic, which approves the most volatile land in Vojvodina to be sold to the Croatian tycoon, while Russian influence is suppressed in every way.

5. Date: July 11th, 2015 Place: Belgrade

The latest ban on all public assemblies and announced counter-assemblies refers to any assembly scheduled in Belgrade for 11th July. Briefly, right-wing organizations opposed the commemoration of the Srebrenica massacre in Belgrade. The Ministry of Interior reached a decision, on 10th July 2015, banning, for security reasons, any assembly in Belgrade, announced to commemorate the 20th anniversary of genocide in Srebrenica. Five assemblies had been announced, all of them were scheduled to be held in front of the Serbian National Assembly, on 11th July, and they were all banned. Assessments were made on the possibility of keeping police cordons at a distance from assembly participants in order to prevent incidents, particularly

⁴⁶ Annual Report of Serbian Ombudsman, http://www.ombudsman.org.rs/attachments/052_Annual%20Report%202014.pdf

bearing in mind that some of the Serbian Radical Party fans would not have a problem of being arrested and prosecuted.

Minister of Interior stated at a press conference that the Ministry of Interior had decided, following security and operative investigations, to ban all assemblies scheduled for 11th July, in front of the Parliament. According to Minister Stefanovic, the Ministry of Interior also attached importance to the security of all citizens and therefore, would not allow chaos in the streets of any town in Serbia, including Belgrade included.

There were expected 7,000 people to lie down on the plateau in front of the Parliament, according to the action organized by the Youth Initiative for Human Rights and supported by other NGOs, in order to symbolically remind of the number of casualties in Srebrenica. Additional assemblies were announced also for 11th July by organizations "Zavetnici", "Dveri", whereas the Serbian Radical Party stated that they would also respond and join the "Seven Thousand" action, but that they would come with Chetnik flags and banners "In God we trust, freedom or death".

6. Date: August 31st, 2015 Place: Belgrade

Police station in Belgrade banned the assembly announced by extremist right-wing organizations "Nasi" and "Obraz" against "EU's plan of settling 400,000 migrants in Serbia".

APPENDIX IV / ANNEXE IV - SUBMITTED BY SWEDEN / TRANSMISE PAR LA SUEDE

The national plan against racism, similar forms of hostility and hate crime

The Government adopted a national plan against racism, similar forms of hostility and hate crime on 24 of November 2016. The overarching objective of the plan is strategic, effective and coherent work to combat racism, similar forms of hostility and hate crime in Sweden. The plan sets out a structure for coordination and follow-up which lays the groundwork for long-term strategic work.

The plan is to form a basis and a focus for work to combat racism and hate crime in the particularly important strategic areas identified by the Government. The strategic areas are: Improved coordination and monitoring; More knowledge, education and research; Civil society: greater support and more in-depth dialogue; Strengthening preventive measures online; and A more active legal system. Examples of measures within these strategic areas are presented below.

Strategic area: Improved coordination and monitoring

The Living History Forum has been given an assignment to coordinate and monitor work within the remit of this National plan to combat racism and hate crime during the period 2016–2019. The agency will regularly exchange experiences, knowledge and information, primarily with agencies working on these issues. Furthermore, the agency will gradually develop a monitoring system encompassing regular reporting based on the information the Forum receives from agencies affected as well as additional information, e.g. from attitude and experience surveys. Each year the Living History Forum will report to the Government on its mandate in a special report on developments in the area.

Strategic area: More knowledge, education and research

The Living History Forum is carrying out an extensive education initiative on racism and similar forms of hostility past and present, which will run until 2019. The initiative covers Afrophobia, anti-Semitism, anti-Gypsyism, Islamophobia, racism against Sami, homophobia and transphobia. The Forum is producing information material on all these different forms and school staffs are being given training in partnership with the Swedish National Agency for Education within the remit of this initiative. In addition to school staff, occupational groups such as employment office staff, social workers and police employees will also have an opportunity to participate in this training.

The Swedish National Agency for Education is carrying out awareness-raising initiatives in schools on the topic of racism until 2017. The Agency is producing material for support on these issues and is carrying out in-service training for school staff on these issues in partnership with the Living History Forum.

The Swedish Research Council is allocating special funding each year from 2016 onwards to bolster research in the area of racism. This will enable a consistent research programme to be created which will gather and strengthen Swedish research in this field and have an international character.

Civil society greater support and more in-depth dialogue

The Government continuously consults with Jewish, Roma and Sami representatives within the remit of minority policy. Issues of anti-Semitism, anti-Gypsyism and racism against Sami are discussed as part of this consultation.

From 2017 onwards, the Government will invite participants to attend an annual focused discussion on Afrophobia and Islamophobia, with the aim of facilitating and improving the efficiency of information gathering and other communication on these issues between the Government and civil society organisations.

The Swedish Agency for Youth and Civil Society annually allocates funding under the Ordinance on Government grants to activities to combat racism and similar forms of intolerance. Grants can be given to non-profit organisations and foundations that are not run by the State or local government. In 2016–2020 the Swedish Agency for Youth and Civil Society will increase its allocation of funding to promote activities specifically intended to combat Afrophobia, anti-Semitism, anti-Gypsyism, Islamophobia, racism against Sami, homophobia and transphobia.

Strengthening preventive measures online

The Swedish Media Council has been given an assignment by the Government to make a survey of protection for children and young people on the internet regarding racism, similar forms of hostility, hate crime and extremism. The survey will cover the measures put in place by the public sector and civil society in this area and the self-regulatory steps taken by social media providers. The Council will pass on the results of the survey to actors affected.

The Swedish Media Council has also been given an assignment to implement the No Hate Speech Movement campaign until and during 2020 in order to raise awareness about racism and similar forms of hostility among children and young people.

In 2017 the Government will initiate dialogue between actors affected to discuss how racism, similar forms of hostility and hate crime can be prevented and combated, including on social media.

A more active legal system

Hate crime is unacceptable in a democratic society. Besides the abuse to which the individual concerned is exposed, such crimes can lead to fear and insecurity among other people who belong to the same group. The legal system therefore places great emphasis on work to tackle and combat hate crime.

The Swedish Police Authority plays an important role in these efforts and has intensified its work to combat hate crime, to increase the number of crimes solved and perpetrators brought to justice. The raised level of ambition should also increase employees' awareness and understanding of the difficulties associated with hate crime. Increased awareness and understanding will enable employees to identify hate crime as such, and to take a broader perspective throughout the investigation.

Thus far, the measures taken have led to the establishment of a national contact point for these issues and specific hate crime units in the three metropolitan police regions (Stockholm, West (Gothenburg) and South (Malmö)). In other police regions these matters are handled in a particular order. Resources have been allocated to criminal investigations, assistance to victims, training of police officers, outreach activities and other confidence-building measures. To this end, a consultation forum was set up at national level in 2015. Collaboration also takes place at regional and local level between municipalities and local clubs and societies, through measures such as local collaborative agreements and pledges to citizens. This is an extensive process that requires time to make an impact, and the Government monitors developments closely.

On 1 October 2015 the Swedish Police Authority established a Cyber Crime Centre, the SC3, with the key aim of strengthening capacity throughout the Police Authority to investigate all forms of cybercrime, hate speech, cyber-bullying, defamation and other offensive expressions towards others. In fighting hate speech online, important steps can also be taken by private actors such as major social platforms.

Hate crime is a priority area for the Swedish Prosecution Authority and within the Authority, the development centre in Malmö bears special responsibility for developing methods, monitoring and training in hate crime.

The Swedish National Council for Crime Prevention produces statistics on police reports with an identified hate crime motive and self-reported exposure to hate crime.