European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2016)15
Version macédonienne
Macedonian version

ОПШТА ПРЕПОРАКА НА ЕКРИ БР. 15

ВО ОДНОС НА БОРБАТА ПРОТИВ ГОВОРОТ НА ОМРАЗА

ДОНЕСЕНА НА 8 ДЕКЕМВРИ 2015 Г.

Стразбур, 21 март 2016 г.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Објавено од
Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ)
Совет на Европа- 2016 г.

*Преводот на Општата препорака на ЕКРИ бр. 15 во однос на борбата против говорот на омраза е поддржано од Мисијата на ОБСЕ во Скопје

Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ):

Потврдувајќи ја суштинската важност на слободата на изразување и мислење, на толеранцијата и почитувањето на рамноправноста и достоинството на сите луѓе за едно демократско и плуралистичко општество;

Потсетувајќи сепак, дека слободата на изразување и мислење не е апсолутно право и дека истото мора да се спроведува на начин којшто е конзистентен со правата на другите;

Натаму потсетувајќи дека нејзината историја ја обврзува Европа да го одржува сеќавањето, будно да внимава на појавата и да се бори против подемот на расизмот, расната дискриминација, родово заснованата дискриминација, сексизмот, хомофобијата, трансфобијата, ксенофобијата, антисемитизмот, исламофобијата, анти-ромски ставови и нетолеранција на Ромите, како и против злосторствата како што се геноцидот, злосторства против човештвото или воените злосторства, како и против јавното негирање, тривијализирање, оправдување или одобрување на таквите злосторства;

Потсетувајќи дека ваквата должност за одржување на сеќавањето, будно внимавање на појавата и борба против појавата е составен дел од заштита и унапредувањето на универзалните и неделиви човекови права и залагањата за правата на секој човек;

Земајќи ги предвид различните начини на кои се дефинира и се разбира говорот на омраза на национално и на меѓународно ниво, како и различните форми во кои може да се јави говорот на омраза;

Сметајќи дека во целите на оваа Препорака во однос на општата политиката терминот ‘говор на омраза’ значи: застапување, промовирање или поттикнување, во каква било форма, на омаловажување, омраза или оцрнување на лице или група на лица, како и каква било форма на вознемирување, навреда, негативно стереотипизирање, стигматизација или закана во однос на такво лице или група на лица и оправдувањето на сите претходно споменати видови на изрази врз основа на „раса“[1] боја, потекло, национално или етничко потекло, возраст, попреченост, јазик, религија или верување, пол, род, родов идентитет, сексуална ориентација и други лични карактеристики или статус;

Препознавајќи дека говорот на омраза може да се јави во форма на јавно негирање, тривилијазирање, оправдување или одобрување на злосторствата како што се геноцид, злосторства против човештвото или воени злосторства, за кои судовите утврдиле дека се извршени, како и во форма на величање на лицата осудени за извршување на такви казниви дела;

Исто така прифаќајќи дека видовите на изрази кои предизвикуваат навреда, шок или вознемирување, како такви и сами по себе нема да се квалификуваат како говор на омраза и дека активностите против употреба на говор на омраза треба да имаат за цел да се заштитат поединците и групите на лица, а не за цел да се заштитат одредени верувања, идеологии или религии;

Прифаќајќи дека употребата на говор на омраза може да биде одраз на или да ја промовира неоснованата претпоставка дека авторот на говор на омраза е на одреден начин супериорен во однос на лицето или групата на лица кои се цел на говорот на омраза;

---

[1] Со оглед на тоа што сите човечки битија припаѓаат на истиот род, ЕКРИ ги отфрла теориите засновани на постоење на различни раси. Сепак, во оваа Препорака ЕКРИ го користи терминот „раса“ со цел да обезбеди дека оние лица за кои воопштено и погрешно се претпоставува дека припаѓаат на друга раса не се исклучени од заштитата која е предвидена со оваа Препорака.

Препознавајќи дека употребата на говор на омраза може да има за цел поттикнување или дека може разумно да се очекува дека резултатот од говорот на омраза ќе биде поттикнување на други лица да извршат акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против лицата кои се цел на говорот на омраза и дека ова е особено сериозна форма на таков говор;

Свесна за сериозните опасности кои произлегуваат од говорот на омразата за кохезијата на едно демократско општество, за заштитата на човековите права и владеењето на правото, но и свесна за потребата да се осигури дека ограничувањата во однос на говорот на омраза не се злоупотребуваат за да се замолчат малцинствата и да се сузбие критиката против официјалните политики, да се замолчи политичката опозицијата или религиозните верувања;

Свесна за особениот проблем и сериозноста на говорот на омраза насочен против жените и врз основа на нивниот род, пол и/или поради нивниот родов идентитет, а особено кога кон ова ќе се додадат една или повеќе од останатите карактеристики на жените;

Подвлекувајќи дека употребата на говорот на омраза се чини е во пораст, особено преку електронските форми на комуникација, со што се зголемува неговото влијание, но дека точната распространетост на таквиот говор на омраза останува и натаму непозната, со оглед на недостатокот на систематско известување и прибирање на податоци за појавата на говорот на омраза, која состојба треба да се коригира, особено преку обезбедување на соодветна поддршка за оние кои се цел или кои се погодени од таквиот говор на омраза;

Свесна дека незнаењето и недоволната медиумска писменост, како и отуѓувањето, дискриминацијата, индоктринацијата и маргинализацијата можат да се искористат за да се поттикне употребата на говор на омраза, без при тоа целосно да се разберат реалната природа и последиците од таквиот говор;

Нагласувајќи ја важноста на образованието во справувањето со погрешните сфаќања и дезинформациите кои ја чинат основата на говорот на омраза, истовремено нагласувајќи ја потребата таквото образование да биде особено насочено кон младите;

Прифаќајќи дека едно од важните средства за борба против говорот на омраза е соочување со истиот и негова директна осуда преку против -говор кој јасно го покажува неговиот деструктивен и неприфатлив карактер;

Прифаќајќи дека политичарите, верските и лидерите на заедниците и останатите присутни во јавниот живот имаат особено важна одговорност во однос на ова, заради нивната способност да извршат влијание врз голем дел од јавноста;

Свесна за особениот придонес што сите форми на медиуми, без оглед дали се засновани на интернет или не, можат да го дадат и во ширењето, но и во борбата против говорот на омраза;

Свесна за штетното влијание кое го претрпуваат лицата кои се цел на говорот на омраза, за ризикот од отуѓување и радикализација кој произлегува од употребата на говор на омраза, како и за штетата која може да се јави во однос на кохезијата во едно општество, доколку истото не успее да се справи во говорот на омразата;

Прифаќајќи дека само - регулацијата и доброволно донесените кодекси на однесување може да преставуваат делотворно средство за спречување и осуда на употребата на говор на омраза, како и дека треба да се поттикне нивното користење;

Нагласувајќи ја важноста самите лица кои се цел на говорот на омразата да бидат во можност да одговорат на истиот преку против - говор и осуда, како и преку покренување на постапки пред надлежните судови и органи;

Прифаќајќи дека кривично - правните забрани, сами по себе, не се достаточни за да се искорени употребата на говор на омраза и дека тие не секогаш се соодветни, но сепак убедена дека употребата на говор на омраза во одредени околности треба да се криминализира;

Имајќи го на ум прагот определен со шест точки во Акцискиот план од Рабат во однос на забраната на застапување на национална, расна или верска омраза што претставува

поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство, истовремено убедена дека кривично-правните забрани се неопходни во околности во кои говорот на омраза има за цел или разумно може да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против лицата кои се цел на говорот на омраза;

Нагласувајќи ја важноста да не се дава поддршка на организации кои овозможуваат употреба на говор на омраза и потребата да се забранат оние организации кои овозможуваат говор на омраза кога тоа има за цел или може разумно да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против оние кои се цел на говорот на омраза;

Нагласувајќи ја потребата од брза и делотворна истрага по претставките против говор на омраза и потребата да се одбегнува несоодветното ограничено толкување на одредбите во однос на употребата на говор на омраза;

Потсетувајќи дека иако должноста според меѓународното право да се криминализираат одредени форми на говор на омраза, се однесува на сите, истата е предвидена за да се заштитат припадниците на ранливите

групи, а забележувајќи со загриженост дека истите се чини се непропорционално предмет на кривично гонење или дека ново-дефинираните кривични дела во контекстот на говорот на омраза се користат против нив заради причини спротивни на првично предвидената цел;

Потсетувајќи дека работата на ЕКРИ се концентрира на говорот на омраза врз основа на „раса“, боја, јазик, религија, националност, национално или етничко потекло, родов идентитет или сексуална ориентација, но прифаќајќи дека говорот на омраза исто така може да се заснова на други веќе споменати карактеристики и дека препораките содржани тука треба да се применуваат *mutatis mutandis* и врз таквите карактеристики;

Препорачува Владите на Државите – членки:

1. **да го ратификуваат Дополнителниот протокол кон Конвенцијата против компјутерски криминал во однос на криминализација на актите од расистичка и ксенофобична природа извршени преку компјутерски системи, Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства и Протоколот бр. 12 кон Европската конвенција за човековите права, доколку до сега не ги ратификувале овие инструменти;**

2. **да повлечат какви било резерви во однос на членот 4 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација и во однос на членот 20 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и да ја признаат надлежноста на Комитетот за елиминација на расна дискриминација да прима и да разгледува претставки од поединци или групи на поединци според членот 14;**

3. **да настојуваат да утврдат кои услови се погодни за употреба на говор на омраза како појава, како и да ги утврдат различните форми во кои истиот се јавува и да ја измерат распространетоста на говорот на омраза и штетата која истиот ја предизвикува, со цел да се одврати и да се спречи неговата употреба и да се намали и надомести штетата која истиот ја предизвикува и следствено:**

   а. да дефинираат сигурни алатки за оваа цел;

   б. да обезбедат дека има определено органи на јавната власт кои се задолжени да ги применуваат таквите алатки и дека алатките соодветно се применуваат;

   в. да обезбедат дека прибирањето на податоци за говорот на омраза не е ограничено само на кривично-правниот сектор;

   г. да обезбедат дека прибраните податоци се делат на соодветни групи;

   д. да дадат поддршка на мониторингот на говорот на омраза од страна на граѓанското општество, телата за еднаквост и националните институции за човековите права и да ја унапредуваат соработката во извршувањето на оваа задача меѓу овие тела и јавните власти;

   ѓ. да дадат поддршка за истражувања чија цел е да се анализираат условите кои се погодни за употреба на говор на омраза, како и истражувања на формите на говор на омраза;

   е. редовно да доставуваат податоци за стапката на појава на говор на омраза, како и за формите на говорот на омраза и условите кои овозможуваат негова употреба на релевантните јавни власти и на јавноста; и

   ж. да ги искористат резултатите од мониторингот и истражувањата за да дефинираат стратегии за справување со употребата на говор на омраза;

4. да применат интензивен приод не само кон подигањето на јавната свест за важноста да се почитува плурализмот и за опасностите кои произлегуваат од говорот на омраза, туку и кон разоткривањето на лажните основи врз кои се потпира говорот на омраза и неговата неприфатливост, со цел да се одврати и спречи употребата на таквиот говор и следствено:

а. да промовираат подобро разбирање на потребата од разновидност и дијалог во рамка која е демократска и која се потпира на човековите права и владеењето на правото;

б. да промовираат и да даваат пример за заемно почитување и разбирање во општеството;

в. да овозможат и да дадат пример за меѓу-културен дијалог; и

г. да се борат против дезинформациите, негативните стереотипи и стигматизацијата;

д. да дефинираат конкретни образовни програми за деца, млади, носители на јавни функции и за општата јавност и да ги зајакнат компетенциите на наставниците и образовниот кадар за настава според таквите програми;

ѓ. да дадат поддршка на невладините организации, телата за еднаквост и националните институции за човекови права во нивната борба против говорот на омраза; и

е. да поттикнат брзи реакции од страна на јавни личности, а особено политичари, верски и лидери на заедниците во однос на говорот на омраза, во кои истите не само што го осудуваат говорот на омраза, туку и настојуваат да ги зајакнат вредностите на кои им се заканува говорот на омраза;

ж. да ги поттикнат сторителите на делото на говор на омраза да го отфрлат и да се откажат од говорот на омраза и да им помогнат да ги напуштат групите кои употребуваат говор на омраза;

з. да ги координираат таквите напори, кога е тоа соодветно, со напорите кои ги преземаат другите држави и меѓународни организации;

5. да обезбедат поддршка за лицата кои се цел на говор на омраза и на индивидуално и на колективно ниво и следствено:

а. да се залагаат да им помогнат преку советувалишта и насоки да се справат со каква било траума и чувство на срам кое го претрпеле;

б. да обезбедат дека лицата кои се цел на говорот на омраза се свесни за нивните права на користење на правни лекови во управни, граѓанско и кривично-правни постапки и дека истите не се спречени да ги користат таквите права поради страв, незнаење, физички или емотивни пречки или недостаток на средства;

в. да ги поттикнат и им овозможат да го пријават говорот на омраза, како и да го поттикнат пријавувањето на говор на омраза од страна на други лица кои се сведоци на неговата употреба;

г. да го санкционираат штетното постапување или вознемирување на кое било лице кое поднесува претставка или пријавува говор на омраза; и

д. да покажат солидарност и да обезбедат долгорочна поддршка за лицата кои се цел на говор на омраза;

6. да обезбедат поддршка за само-регулација од страна на јавните и приватните институции (вклучително и органи со избрани членови, политички партии, образовни институции, културни и спортски организации) како средство за борба против употреба на говор на омраза и следствено:

а. да го поттикнат донесувањето на соодветни кодекси на однесување, кои предвидуваат суспензија и други санкции за кршење на нивните одредби, како и воспоставувањето на делотворни механизми за пријавување;

б. да ги поттикнат политичките партии да ја потпишат Повелбата на европските политички партии за нерасистичко општество;

в. да го унапредуваат мониторингот на дезинформирањето, негативните стереотипи и стигматизацијата;

г. да поттикнат одлучна осуда на кршењето на овие кодекси на однесување;

д. да дадат поддршка за соодветна обука за значењето и негативното влијание на говорот на омраза, како и за начините на кои истиот може да се оспори; и

ѓ. да ги унапредуваат и да помогнат во воспоставувањето на механизми за поднесување на претставки;

7. да ги применат регулаторните надлежности во однос на медиумите (вклучително и интернет провајдерите, онлајн посредниците и социјалните мрежи) во целите на нивно промовирање на борбата против говорот на омраза и оспорување на неговата прифатливост, истовремено обезбедувајќи дека таквите дејствија не го кршат правото на слободата на изразување и мислење и следствено:

а. да обезбедат дека делотворно се користат какви било постоечки надлежности кои се соодветни за оваа цел, истовремено не занемарувајќи ги механизмите за само-регулација;

б. да го поттикнат донесувањето и примената на соодветни кодекси на однесување и/или услови за користење во однос на говорот на омраза, како и воспоставувањето на делотворни механизми за пријавување на говор на омраза;

в. да го поттикнат мониторингот и осудата на употребата и ширењето на говорот на омраза;

г. да ја поттикнат примената, доколку е неопходно, на ограничувањата во однос на содржината, потоа на автоматизираното филтрирање на одредени зборови и други слични техники;

д. да поттикнат соодветна обука за уредниците, новинарите и останатите вработени во медиумските организации, во однос на природата на говорот на омраза, начините на кои истиот може да се оспори;

ѓ. да го промовираат и да помагаат во воспоставувањето на механизми за поднесување претставки; и

е. да ги поттикнат медиумските работници да негуваат етичко новинарство;

8. да го појаснат опфатот и применливоста на одговорноста според управното и граѓанското право во однос на говорот на омразата кој има за цел или за кој разумно може да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против оние кои се цел на говорот на омраза, истовремено почитувајќи го правото на слобода на изразување и мислење и следствено:

а. да ги дефинираат конкретните одговорности на авторите на говорот на омраза, интернет провајдерите, веб форумите и хостовите, онлајн посредниците, социјалните мрежи, онлајн посредниците, модераторите на блоговите и останатите кои вршат слични улоги;

б. да обезбедат достапност на надлежност, која подлежи на судско одобрување, да се побара да се отстрани содржината со говор на омраза од материјалите достапни на интернет и да се блокираат интернет страници кои употребуваат говор на омраза;

в. да обезбедат достапност на надлежност, која подлежи на судско одобрување, да се побара од издавачите на медиумски содржини (вклучително и интернет провајдерите, онлајн посредниците и социјалните мрежи) да објават признание дека одредена содржина која ја објавиле претставува говор на омраза;

г. да обезбедат достапност на надлежност, која подлежи на судско одобрување, да се забрани ширење на говор на омраза и да се принуди засегнатиот медиум да го открие идентитетот на лицата кои употребуваат говор на омраза;

д. да обезбедат активна легитимација за лицата кои се цел на говорот на омраза, за телата за еднаквост, за националните институции за човекови права и заинтересираните невладини организации да покренат постапки во кои се бара да се отстрани говорот на омраза, се бара признание дека бил објавен говор на омраза или се бара забрана на ширењето на говорот на омраза и се бара да се присили медиумот да го открие идентитет на лицата

кои употребуваат говор на омраза; и

ѓ. да обезбедат соодветна обука и да овозможат размена на добри практики меѓу судиите, адвокатите и службените лица кои работат на случаи кои инволвираат говор на омраза;

9. да ја повлечат сета финансиска и останатите форми на поддршка која ја даваат државните органи за политички партии и за други организации кои употребуваат говор на омраза или не ја казнуваат употребата на говор на омраза од страна на нивните членови и да обезбедат, истовремено почитувајќи го правото на слободата на здружување, дека има можност да се забранат или да се расформираат таквите организации без оглед дали истите добиваат каква било форма на поддршка од јавните органи, во случаите во кои употребата на говорот на омраза од нивна страна има за цел или може разумно да се очекува дека таквиот говор на омраза ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација на оние кои се цел на говорот на омраза;

10. да преземат соодветни и делотворни дејствија против употребата, во јавен контекст, на говор на омраза кој има за цел или за кој разумно може да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација на оние кои се цел на говорот на омраза преку примена на кривичното право, под услов никакви други, помалку рестриктивни мерки не би биле делотворни и под услов да се почитува правото на слободата на изразување и мислење и следствено:

а. да обезбедат дека казнивите дела се јасно дефинирани и дека должно ја земаат предвид потребата од примена на кривични санкции;

б. да обезбедат дека опфатот на таквите дела е дефиниран на начин кој овозможува нивната примена да оди во чекор со технолошкиот развој;

в. да обезбедат дека кривичното гонење за ваквите дела се изведува без дискриминација и дека таквото гонење не се користи со цел да се потисне критика на официјалните политики, да се замолчи политичката опозиција или религиозните верувања;

г. да обезбедат делотворно учество во релевантните постапки на лицата кои се цел на говорот на омраза;

д. да предвидат казни за таквите кривични дела кои ги земаат предвид и сериозните последици на говорот на омраза и потребата од давање на соодветен одговор на истиот;

ѓ. да вршат надзор на ефективноста на истрагите по претставки и на гонењето на сторителите со цел истите да се зајакнат;

е. да обезбедат делотворна соработка/координација меѓу полицијата и обвинителството;

ж. да обезбедат соодветна обука и да овозможат размената на добри практики меѓу припадниците на органите за спроведување на законот, обвинителите и судиите кои работат на случаи кои инволвираат говор на омраза; и

з. да соработуваат со други држави во справувањето со преку-граничното ширење на говорот на омраза, без оглед дали истото се врши во физички или електронски формат.

Објаснувачки меморандум

Содржина

А. Вовед ... 13

Б. Дефиниции ... 14

Терминологија ... 14

Дефиниција на говор на омраза ... 17

В. Контекст ... 20

Податоци ... 20

Наоди на ЕКРИ од мониторингот на државите ... 21

Поуки од минатото ... 22

Инструменти на Обединетите нации ... 23

Европската конвенција за човекови права ... 25

Други европски инструменти ... 27

Останати европски и меѓународни стандарди ... 27

Стандарди на ЕКРИ ... 33

Загриженост во однос на примената ... 34

Заклучок ... 35

Г. Ратификации, резерви и механизми за поднесување претставки ... 35

Препорака 1 ... 35

Препорака 2 ... 36

Д. Причини и распространетост ... 36

Препорака 3 ... 36

Ѓ. Подигање на свеста и против - говор ... 39

Препорака 4 ... 39

Е. Поддршка за лицата кои се цел на говорот на омраза ... 44

Препорака 5 ... 44

Ж. Само-регулација ... 47

Препорака 6 ... 47

З. Медиумите и интернетот ... 51

Препорака 7 ... 51

S. Управна и граѓанско-правна одговорност ... 56

Препорака 8 ... 56

И. Управни и други санкции против организациите ... 59

Препорака 9 ... 59

J. Кривично-правна одговорност и санкции ... 65

Препорака 10 ... 65

Анекс ... 73

A. Вовед

1. Оваа Општа препорака (во натамошниот текст Препорака) се фокусира на феноменот на говор на омраза и штетните последици од неговата употреба за поединците, одредени групи на лица и за општеството во целина. ЕКРИ ваквите последици ги забележа во текот на мониторингот на државите, но истите се прикажани во воопштена смисла. Следствено, Препораката го преставува сфаќањето на ЕКРИ за тоа што преставува говор на омраза и ги идентификува мерките кои може и треба да се преземат за борба против употребата на говор на омраза. При тоа, Препораката се надоврзува и зајакнува одредени аспекти од Општите препораки за (ОП) бр. 5,6,9,10 и 13, а особено од ОП бр. 7.

2. Појдовната точка на Препораката е прифаќањето на суштинската важност на правото на слободата на изразување, толеранцијата и почитувањето на рамноправноста и достоинството, кои се сите гарантирани во бројни меѓународни инструменти прифатени од Државите – членки на Советот на Европа. ЕКРИ особено е свесна дека какви било напори за справување со говорот на омраза никогаш не смеат да ги надминат ограничувањата на кои легитимно може да подлежи слободата на изразување, кое е квалификувано, а не апсолутно право. ЕКРИ е исто така свесна дека во одредени случаи може да се даде делотворен одговор на говорот на омразата без да се ограничи слободата на изразување. Поради овие причини, Препораката следи постапен приод кон мерките кои треба да се преземат. Конкретно, гледиштето според кое примената на кривични санкции не треба да биде примарниот фокус на дејствувањето против говорот на омраза ја одразува не само важноста на почитувањето на правата на слобода на изразување и здружување, туку е исто така и израз на сфаќањето дека справувањето со условите кои овозможуваат употреба на говор на омраза и одлучното спротивставување на таквиот говор може да се покажат како многу поделотворни во крајната цел за искоренување на говорот на омраза.

3. Дефиницијата на говорот на омраза во целите на Препораката е дадена во воведните одредби. Во материјалниот дел, Препораката прво се осврнува на потребата за ратификација на одредени инструменти, онаму каде тоа сè уште не е сторено, осврнувајќи се исто така и на потребата за повлекување на одреден број на резерви во однос на два други инструмента. Во двата случаи, ова е направено за да се зајакне заложбата за преземање соодветни мерки против говорот на омраза и да се обезбеди дека нема законски пречки истите да се преземат. Препораката потоа ја нагласува потребата за преземање на различни чекори за да се прошири разбирањето за условите кои овозможуваат употреба на говор на омраза и разбирањето за различните форми во кои може да се јави говорот на омраза, со оглед на тоа што ваквото разбирање се смета за неопходен предуслов за делотворноста на кои било мерки против говорот на омраза.

4. Конкретните мерки против говорот на омраза кои ЕКРИ смета дека се неопходни се состојат од преземање напори кои се однесуваат на: подигање на јавната свест; спротивставување на каква било употреба на говор на омраза; давање поддршка на лицата кои се цел на говорот на омраза; промовирање на само-регулацијата; преземање регулаторни дејствија; изрекување на управна и граѓанско-правна одговорност; укинување на поддршката за одредени организации и забрана на други организации; изрекување на кривични санкции во

одредени многу специфични и ограничени околности.

5. Оваа Препорака е наменета за владите на Државите- членки на Советот на Европа. Сепак, нејзиното делотворно спроведување, покрај ангажманот на јавните власти, евидентно бара и инволвираност и заложби од широк спектар на приватни и невладини актери. Затоа, ќе биде од суштинска важност да се обезбеди дека се преземаат соодветни чекори за да се обезбеди нивното активно учество во процесот на спроведување.

6. Иако Препораката особено се однесува на употребата на говор на омраза кој спаѓа во опфатот на мандатот на ЕКРИ, се предвидува нејзините одредби да се применливи за сите форми на говор на омраза, односно и на говорот на омраза на други основи освен основите како што се „раса“, боја, јазик, религија, националност, национално или етничко потекло, родов идентитет или сексуална ориентација.

Б. Дефиниции

Терминологија

7. Во целите на оваа Препорака, се користат следниве дефиниции:

а. **„застапување“** во контекст на омаловажување, омраза или оцрнување значи експлицитна, намерна и активна поддршка за такво однесување и ставови во однос на одредена група на лица,
б. **„отуѓување“** значи повлекување на лицето од општеството, во кое истото живее и одрекување од приврзаноста кон вредностите на тоа општество;
в. **„анти-ромски ставови“**[2] значи расизам кој е насочен против Ромите;
г. **„антисемитизам“** значи предрасуди против, омраза или дискриминација на Евреите како етничка или верска група;
д. **„одобрување“** значи оправдување, простување или занемарување на одредено однесување;
ѓ. **„злосторства против човештвото“** значи кој било акт наведен во членот 7 од Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд, кога истиот е сторен како дел од широко распространет или систематски напад насочен против кое било цивилно население, со целосна свест за таквиот напад;
е. **„омаловажување“** значи напад на капацитетот, карактерот или угледот на едно или повеќе лица во однос на нивната припадност на одредена група на лица;
ж. **„дискриминација“** значи каква било разлика во постапувањето врз основи како што се „раса“, боја, јазик, религија, националност или национално или етничко потекло, како и потекло по раѓање, верување, род, пол, полов идентитет, сексуална ориентација или друга лична карактеристика или статус, а за што нема објективно и разумно оправдување;[3]

[2] ОП на ЕКРИ бр. 13 го дефинира поимот „анти-ромски ставови“ како специфична форма на расизам, идеологија заснована на расна супериорност, форма на дехуманизација и институционален расизам потхранет од историска дискриминација, која меѓу другото се изразува и со насилство, говор на омраза, експлоатација, стигматизација и најфлагрантен вид на дискриминација.

[3] ОП бр. 7 Ова експлицитно не ја опфаќа дискриминацијата врз основа на потекло, верување, род, пол, полов идентитет и сексуална ориентација, но наведените основи не се исцрпно наведени и одредбите од ОП можат да се применат mutatis mutandis на дискриминација заснована на друга лична карактеристика или статус.

з. **„род“** значи социјално дефинирани улоги, однесување, активности и атрибути кои одредено општество ги смета за соодветни за мажите и за жените, следствено[4];

ѕ. **„родов идентитет“** значи интензивното внатрешно и индивидуално поимање на родот од страна на секое лице, кое може но не мора да соодветствува на полот кој лицето го има добиено при раѓање, вклучително и личното чувство за сопственото тело (што може да инволвира, доколку слободно се избере, и промени на физичкиот изглед или функциите на органите со медицински, хируршки или други средства) и други изрази на родот, вклучително и начин облекување, говор и манири;[5]

и. **„геноцид“** значи кои било од актите наведени во членот 6 од Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд извршени со намера да се уништи, целосно или делумно, одредена национална, етничка, расна или верска група;

ј. **„величање”** значи славење или изразување пофалби за одредено лице заради тоа што истото извршило одредено дејствие;

к. **„омраза“** значи ментална состојба која се карактеризира со интензивни и нерационални емоции на презир, непријателство и гнасење од одредена група кон која се насочени таквите чувства[6];

л. **„негирање на холокаустот“** значи акт на негирање, преиспитување или признавање на сомнежи, целосно или делумно, во однос на историскиот факт за геноцидот на Евреите за време на II Светска војна;

љ. **„хомофобија“** значи предрасуди, омраза или страв од хомосексуалност или од луѓе кои се идентификуваат или за кои се смета дека се бисексуалци, хомосексуалци, лезбејки или транссексуалци;

м. **„непријателство“** значи демонстрација на омраза многу поинтензивна од само чувство на недопаѓање[7];

н. **„поттикнување“** значи давање изјави за групи на лица со кои се создава непосреден ризик од дискриминација, непријателство или насилство против припадниците на таквите групи;

њ. **„исламофобија“** значи предрасуди, омраза или страв од исламската религија или од муслиманите;

о. **„маргинализација“** значи да се направи одредена група на лица да се чувствува изолирана или неважна и со тоа да се ограничи учеството на таквата група на лица во општеството;

п. **„медиумска писменост“** значи знаење, вештини и ставови кои што се потребни за работа со сите форми на медиуми, вклучително и особено, разбирање на улогата и функцијата на медиумите во демократските општества, како и способноста и критички да се оцени медиумската содржина и да се работи со медиумот во целите на само-изразување и демократско учество;

р. **„негативни стереотипи“** значи примена врз припадник или припадници на група на лица на генерализирано верување за карактеристиките на припадниците на таа група, што подразбира гледање врз нив во негативно светло, без оглед на конкретните карактеристики на припадникот или припадниците на групата кои се директно засегнати;

---

[4] Член 3 од Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството против жената и против семејното насилство.

[5] Начелата од Јогјакарта за примената на меѓународното право за човековите права во однос на сексуалната ориентација и родовиот идентитет.

[6] Начело 12.1 од Начелата од Камден за слобода на изразување и рамноправност.

[7] Извештај на Специјалниот известител за унапредување и заштита на правото на слободата на мислење и изразување, А/67/357, 7 септември 2012 г., став 44.

с. **„радикализација“** значи процес во кој одредено лице се стекнува екстремистички политички, верски или општествени вредности, кои не се конзистентни со вредностите на едно демократско општество;

т. **„расизам“** значи верување дека основата како што е „раса“, боја на кожа, јазик, религија, националност или национално или етничко потекло го оправдува непочитувањето на одредено лице или група на лица или чувството на супериорност на одредено лице или група на лица[8];

ќ. **„Роми“** значи не само Роми, туку и Синти, Кали, Ашкали, Еѓупци, Мануши и сродни популациски групи во Европа, како и Патувачите[9];

у. **„пол“** значи биолошкиот статус на лицето;

ф. **„сексуална ориентација“** значи способноста на секое лице да почувствува длабока емотивна, љубовна и сексуална привлечност и да оствари интимни и сексуални односи со лице од различен пол, или со лице од ист пол или со лица и од едниот и од другиот пол[10];

х. **„статус“** ја означува правната или фактичката состојба на лицето, која опфаќа не само брачен, статус на мигрант или професионален статус, туку и фактори како што се дали лицето е родено вон брак, попреченост, финансиска положба, здравствена состојба, дали лицето служело затворска казна, дали лицето членува во синдикат или друга организација и постојано место на живеење;

ц. **„стигматизација“** значи означување на група на лица во негативна конотација;

ч. **„трансфобија“** значи предрасуди, омраза или страв од транссексуалност и од транссексуални или лица кои го менуваат полот, врз основа на изразувањето на нивниот внатрешен родов идентитет;

џ. **„тривијализација“** значи да се намали или целосно да се отстрани важноста на одредена работа;

ш. **„оцрнување“** значи вознемирувачко критикување на едно или повеќе лица во однос на нивната припадност на одредена група на лица;

аа. **„насилство“** значи употреба на физичка сила или моќ против друго лице или против група или заедница, што или резултира или многу е веројатно дека ќе резултира со повреда, смрт, психолошка траума, неправилен развој или лишување[11];

бб. **„ранливи групи“** значи групи кои се особено цел на говор на омраза, што се разликува според околностите во засегнатата држава, но многу е веројатно дека таквите групи вклучуваат барателите на азил и бегалци, други имигранти и мигранти, заедниците на црнците и Евреите, муслиманите, Ромите, како и други верски, историски, етнички и јазични малцинства и ЛГБТ лицата; овој термин особено ги опфаќа децата и младите кои припаѓаат на ваквите групи;

---

[8] ОП бр. 7. Иако религијата не е вклучена во дефиницијата на расна дискриминација во членот 1 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Комитетот за елиминација на расна дискриминација прифаќа, а во светлина на начелото на меѓусебна поврзаност, дека расистичкиот говор на омраза исто така опфаќа „земање на припадници на одредени етнички групи како цел на говорот на омраза, а кои практикуваат или веруваат во религија која е различна од онаа на мнозинството, вклучително и изрази на исламофобија, антисемитизам и останати слични изрази на омраза против етно-верски групи, како и екстремни манифестации на омраза како што е поттикнување на геноцид или на тероризам“. *Општа препорака бр. 35 за борба против расистички говор на омраза,* CERD/C/GC/35, 26 септември 2013 г., став 6.

[9] ОП бр. 13.

[10] Начелата од Јогјакарта.

[11] Извештај на Специјалниот известител за промоција и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, A/67/357, 7 септември 2012 г., став 44.

вв. **„воени злосторства“** значи кој било акт наведен во членот 8 од Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд; и

гг. **„ксенофобија“** значи предрасуди, омраза или страв од луѓе кои припаѓаат на други земји или култури.

Дефиниција на говор на омраза

8. Како што веќе беше наведено, толкувањето на говорот на омраза во целите на оваа Препорака е наведено во воведните одредби. Тоа е одраз на различните контексти, цели и последици на говорот на омраза и е придружено со **различни одговори** кои е соодветно да се дадат на говорот на омраза. Ова е одраз на разбирањето дека **Државите - членки може истата да ја применат преку комбинација на постоечки и нови мерки.**

9. Говор на омраза во целите на оваа Препорака подразбира употреба на една или повеќе особени форми на изрази – имено застапување, промовирање или поттикнување на омаловажување, омраза или оцрнување на лице или група на лица, како и која било форма на вознемирување, навреда, негативни стереотипи, стигматизација или закана против таквото лице или лица и какво било оправдување на сите овие форми на изрази, а кое е засновано на отворена листа на лични карактеристики или статус, која вклучува „раса“, боја, јазик, религија или верување, националност или национално или етничко потекло, како и потекло по раѓање, возраст, попреченост, род, пол, полов идентитет и сексуална ориентација.

10. Значајните елементи според кои толкувањето на Комисијата за тоа што преставува говор на омраза, а според кои истото се разликува од дефинициите кои може да се најдат во многу други документи, се поврзуваат со фактот што тие се однесуваат на:

- застапување, промовирање или поттикнување во која било форма на омаловажувањето, омразата или оцрнувањето, како и на вознемирувањето, навредата, негативните стереотипи, стигматизацијата или заканата;

- употреба на говор на омраза чија единствена цел не е само поттикнување на извршување на акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација, туку и употреба на говорот на омраза на начин врз основа на кој разумно може да се очекува дека ќе ги произведе споменатите последици; и

- основи кои се посеопфатни од „раса“, боја, јазик, религија или верување, националност, национално или етничко потекло и потекло по раѓање.

11. Терминот **„изразување“** како што се употребува во Препораката опфаќа говор и публикации во која било форма, вклучително и преку користење на електронските медиуми, како и нивно ширење и чување. Говорот на омраза може да има форма на пишан или кажан збор, или други форми како што се фотографии, знаци, симболи, слики, музика, игри или видеа. Терминот исто така опфаќа одреден вид на однесување, како што се гестикулации со кои се пренесува одредена идеја, порака или мислење.

12. Формите на изразување кои спаѓаат во опфатот на Препораката исто така може да вклучат јавно негирање, тривијализирање, оправдување или одобрување на злосторствата, како што се геноцид, злосторства против човештвото или воени злосторства за кои судовите утврдиле

дека се извршени, како и величање на лицата кои извршиле такви казниви дела. Условот судот да мора да утврди дека е извршено предметното дело има за цел да обезбеди дека неаргументираните обвинувања за одреден вид на однесување не стануваат основа за тврдењата дека одредени изјави може да се квалификуваат како говор на омраза. Натаму, величањето на лицата кои извршиле такви дела може да се квалификува како говор на омраза само кога таквите лица се инволвирани, односно го извршиле делото и не ги опфаќа позитивните оцени на која било друга активност на засегнатите лица која не е поврзана со самото дело.

13. Истовремено, од дефиницијата на говорот на омраза Препораката експлицитно исклучува каква било форма на израз- како што е **сатира или објективно засновани вести, известување и анализа** - кои само навредуваат, повредуваат или вознемируваат. Со ова, Препораката е одраз на заштитата на таквиот израз за која Судот за човекови права утврдил дека е потребна според членот 10 од Европската конвенција за човекови права.[12] Сепак, треба да се подвлече дека Европскиот суд исто така утврдил дека поттикнувањето на омраза може да резултира од навредување, исмејување или клеветење на одредени групи од населението кога таквата форма на израз се користи на неодговорен начин- што може да значи и да се биде непотребно навредлив, да се застапува дискриминација или користење на јазик полн со лутина и понижувачки зборови или може да значи наметнување врз публиката кое не може да се одбегне[13] – и овие форми на израз исто така би биле дел од опфатот на дефиницијата содржана во Препораката.

14. Во Препораката натаму се предвидува дека во одредени случаи, специфична карактеристика на говорот на омраза може да се состои од тоа дека целта на говорот на омраза е да поттикне или дека разумно може да се очекува дека ќе има за последица поттикнување на други лица да извршат дела на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација на лицата кои се цел на говорот на омраза. Како што појаснува погоренаведената дефиниција, елементот на поттикнување подразбира дека или има јасна намера да се предизвика извршување на акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација или дека има непосреден ризик таквите акти да се случат како последица на предметниот говор на омраза.

15. Намерата да се поттикне може да се утврди кога има недвојбен повик од страна на лицето кое употребува говор на омраза упатен кон други лица да ги извршат предметните акти или може да се заклучи дека има таква намера од интензитетот на јазикот кој се користи или од другите релевантни околности, како што е претходното однесување на авторот на говорот на омраза. Сепак, постоењето на намера не секогаш е лесно да се утврди, особено кога забелешките навидум се однесуваат на претпоставени факти или кога се користи кодиран јазик.

16. Од друга страна, оценката дали има или нема ризик предметните акти да се случат бара да се земат предвид конкретните околности во кои се употребува говорот на омраза. Конкретно, потребно е да се земе предвид (а) контекстот во кој се употребува предметниот говор на омраза (имено дали веќе има или нема сериозни тензии во општеството

[12] Видете на пример *Jersild v. Denmark* [GC], бр. 15890/89, 23.09.1994 г., *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], бр. 23927/94, 8 јули 1999 г., *Giniewski v. France*, бр. 64016/00, 31 јануари 2006 г., *Alves da Silva v. Portugal*, бр.41665/07, 20 октомври 2009 г. и *Fáber v. Hungary*, бр. 40721/06, 24 јули 2012 г.

[13] Видете на пример *Féret v. Belgium*, бр. 15615/07, 16 јули 2007 г. и *Vejdeland and Others v. Sweden*, бр. 1813/07, 9 февруари 2012 г.

во кое се јавува конкретниот говор на омраза); (б) способноста на лицето кое е автор на говорот на омраза да изврши влијание врз другите луѓе (на пример дали се работи за политички, верски или лидер на заедницата); (в) карактерот и интензитетот на јазичните изрази кои се користат (на пример дали говорот е провокативен и директен, дали инволвира користење на дезинформации, негативни стереотипи и стигматизација или има потенцијал да поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација); (г) контекстот на конкретните забелешки (дали или не истите се изолиран инцидент или се искажани повеќепати и дали или не може да се смета дека за истите има противтежа или заради забелешки искажани од истиот говорник или од некој друг, особено во тек на дебата); (д) кој медиум се користи (дали се работи за медиум кој може да предизвика брза реакција од страна на публиката, како што се настани во живо); (ѓ) карактерот на публиката (дали се работи за публика која има средства и инклинација или која може да подлегне на поттикот да се вклучи во акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација).

17. Различните околности релевантни за оценката на овој ризик се одраз на многу аспекти од текстот на Акцискиот план од Рабат во однос на тоа кога изразите се сметаат за кривични дела.[14] Сепак тие се посеопфатни-како и над опфатот на Препораката во став 18 од ПОП бр. 7 во однос на кривичното право[15] - во еден аспект, имено прифаќањето дека намерата да се поттикне извршувањето на акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација не е од суштинска важност за оваа особено сериозна форма на говор на омраза. Наместо тоа, се смета дека ваквата форма на говор на омраза може да се користи и во случаи во кои извршувањето на тие акти може разумно да се очекува како последица на употребата на предметниот говор на омраза. Кога ваквата последица може разумно да се очекува од одреден говор на омраза, тогаш би било небрежно да се користи таквиот говор на омраза.

18. Овој приод е конзистентен со пресудите на Европскиот суд за човекови права во кои се смета дека е компатибилно со членот 10 од Европската конвенција за човекови права доколку се изречат кривични санкции за забелешки искажани во ситуации во кои требало да се знае дека истите многу веројатно ќе ја влошат веќе експлозивната ситуација.[16]

19. Сепак, изрекувањето на други ограничувања, освен кривични санкции, во ситуации во кои разумно може да се очекува дека одредена употреба на говор на омраза ќе има за последица поттикнување на другите да извршат акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против оние кои се цел на говорот на омраза, би можело во конкретните околности, да биде посоодветен одговор на итната општествена потреба која се создава со таквата употреба на говорот на омраза.

20. Дефиницијата на говор на омраза не е ограничена на изрази кои се **употребени во јавност.** Сепак, употребата на говор на омраза во овој контекст е особено важен елемент кој е релевантен за одредени негови

[14] За содржината на Акцискиот план од Рабат видете став 59 подолу.

[15] „Законот треба да предвиди казни за следниве акти кога истите се извршени со намера: (а) јавно поттикнување на насилство, омраза или дискриминација, (б) јавни навреди и клеветење или (в) закани против лице или група на лица врз основа на нивната раса, боја на кожа, јазик, религија, националност, национално или етничко потекло“.

[16] Видете на пример *Zana v. Turkey* [GC], бр. 18954/91, 25 ноември 1997 г. и *Sürek v. Turkey (no. 1)* [GC], бр. 26682/95, 8 јули 1999 г.

форми, како што е негирањето, тривијализација, оправдувањето или одобрувањето на злосторства како што се геноцид, злосторства против човештвото или воени злосторства. Натаму, ова може да биде значаен фактор во определувањето на тоа дали или не конкретниот говор на омраза може разумно да се очекува дека ќе има за последица поттикнување на други луѓе да извршат акти на насилство, заплашувале, непријателство или дискриминација против оние кои се цел на говорот на омраза. Исто така, постоењето на јавен контекст е суштински услов кога се препорачува да се изречат кривични санкции за одредена употреба на говор на омраза, со оглед на тоа што со ова се ограничува опфатот на попречувањето на правото на слобода на изразување. Изразот треба да се смета дека е употребен јавно кога истиот е употребен на кое било физичко место или преку каква било електронска форма на комуникација кон кои има пристап широката јавност.

21. Говорот на омраза, како што е наведено, се однесува на различни форми на изразување насочени против одредено лице или група на лица врз основа на личните карактеристики или статус на лицето или групата на лица и дејствијата кои се преземаат против говорот на омраза не е неопходно да опфатат изрекување на кривични санкции. Сепак, кога говорот на омраза зема форма на однесување кое само по себе е кривично дело- како што е однесување со кое се малтретира, вознемирува или се навредува- тогаш таквото однесување може да се означи и како кривично дело од омраза.[17]

B. Контекст

22. Препораката е донесена во време кога расте загриженоста во Државите-членки, Советот на Европа и во други организации во врска со појавата на говор на омраза во европското разновидно општество, како и загриженоста за улогата на говорот на омразата во поткопувањето на чувството на самопочит меѓу припадниците на ранливите групи, потоа во нарушувањето на кохезијата и во поттикнувањето на други лица да извршат акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација. Ваквата загриженост уште повеќе расте поради бројните инциденти во кои поединци, институции, споменици и имот биле подложени на вистински насилни напади поради непријателството кон истите, засновано на една или повеќе од погоренаведените основи. Затоа треба да има брз одговор на говорот на омраза- да се употреби широкиот спектар на мерки предложени во Препораката- со цел да се одбегне создавање на негативни ставови особено против малцинските групи, што доведува припадниците на овие групи да го изгубат чувството на самопочит и ја загрозува нивната интеграција во главните текови на општеството.

Податоци

23. Вистинската мерка во која се употребува говорот на омраза останува недефинирана, иако постои впечатокот дека, како што се забележува во Препораката, говорот на омраза станува сè пораспространет. Фактот што не може да се оцени во колкава мерка се употребува говорот на омраза се поврзува со **недостатокот на сеопфатни и споредливи податоци** во однос на претставките против говорот на омраза, што пак е резултат или од неевидентирање на претставките или од различните критериуми според кои Државите-членки оценуваат дали има говор на омраз или не. Натаму, евидентно е дека оние кои се цел на говорот на омраза не секогаш ги пријавуваат случаите, што често се должи на

[17] Кривичните дела од омраза се кривични дела мотивирани од пристрасност или предрасуди кон одредена група на луѓе; http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime.

недоверба во правосудниот систем или на стравот од акти на кои би биле изложени доколку го пријават случајот. Исто така, се чини дека не сите поднесени претставки се предмет на истрага. Покрај тоа, нема систематски надзор на сите форуми каде може да се јави говор на омраза, Сепак, нема сомнение дека говорот на омраза е сè повидлив и полесно се шири како резултат на лесната достапност на електронските форми на комуникација. Натаму, употребата на говор на омраза е забележителна карактеристика на состојбите кои се утврдени во многу Држави – членки во текот на 4-тиот и 5-тиот циклус на мониторинг од страна на ЕКРИ.

Наоди на ЕКРИ од мониторингот на државите

24. Така, некои од **наодите на ЕКРИ од мониторингот во Државите-членки** извршен во овие два циклуси на мониторинг се однесуваат на експлицитно објавување во одредени медиуми на евидентно расистички содржини, славењето на нацизмот и негирањето на холокаустот, употреба на навредлив јазик и стереотипи во однос на одредени малцинства и користење на погрдни коментари за припадниците на ваквите малцинства по улиците, во училиштата и во продавниците, како и вистински повици на насилство против припадниците на ваквите малцинства и одредени кампањи против употребата на малцинските јазици. Иако секако дека се забележани примери на политички партии и други групи и организации кои негуваат и шират расистички, ксенофобични и неонацистички идеи, употребата на говорот на омраза не е ограничен на оние организации кои се екстремистички и вон главните општествени текови. Така, утврдено е дека користењето на навредлив тон во многу парламенти и од страна на официјални државни претставници придонесува кон јавен дискурс кој станува сè понавредлив и понетолерантен. Таквиот дискурс е влошен од фактот што одредени политичари од највисоко ниво не се воздржуваат од користење на говор на омраза во нивните обраќања. Натаму, се забележуваат исто така обиди на јавните личности да го оправдаат постоењето на предрасуди и нетолеранција во однос на одредени групи, што пак придонесува кон постојано јакнење и зголемување на непријателството кон таквите групи.

25. Не секој говор на омраза е толку експлицитен, па така одредени публикации користат **„кодиран“ јазик** за да шират предрасуди и омраза. На пример, се спомнуваат луѓе кои не работат и живеат од социјална помош, кога се мисли на одредено малцинство, а за протестите против таквото малцинство се известува како за протести од „добрите луѓе“ во државата, а всушност истите се организирани од неонацистичка група. Покрај тоа, се забележува дека сензационалистичкото или нецелосно известување од одредени настани може да придонесе кон ширење дезинформации и да предизвика страв и создавање на предрасуди за припадниците на малцинството кое е инволвирано во таквите настани за кои се известува.

26. Се забележува дека говорот на омраза е особена карактеристика на одредени електронски форми на комуникација, на интернет страници, форуми и форуми на социјални мрежи, чија главна цел на постоење е токму ширењето на говор на омраза, па дури има и случаи кога одредени лица употребуваат таков говор и на форуми кои се хостирани на интернет страници на органите на локалната самоуправа.[18]

[18] Видете на пример C. Bakalis, *Cyberhate: An issue of continued concern for the Council of Europe's Anti-Racism (Компјутерска омраза: прашања кое е предмет на постојана грижа за Комисијата против расизам на Советот на Европа* (Совет на Европа, 2015 г.).

27. Забележани се многу примери во кои не се преземени никакви дејствија против говорот на омраза, понекогаш заради ограниченият опфат на националното законодавство, но исто така и поради неговото ограничено и тесно толкување, или поради неволност да се дејствува кога не е поднесена конкретна претставка, поради недостаток на темелни истраги и поради евидентната подготвеност веднаш да се отфрли како можност покренувањето на постапка против наводните сторители. Во оние случаи во кои се покренати постапки, изречените санкции се чини не се доволно строги за да го одвратат повторувањето, па дури и обидите за уште понавредлив говор на омраза. Исто така, механизмите за само-регулација не секогаш се покажале како делотворно средство.

28. Натаму, говорот на омраза и несправувањето со неговата употреба има **негативни последици** и за оние кон кои истиот е директно насочен и за општеството во целина.

29. Како што е утврдено во текот на мониторингот на Државите- членки од страна на ЕКРИ, лицата кои се цел на говорот на омраза не страдаат само од болка, повредени чувства и напад на нивното достоинство и чувство на идентитет. Дополнително, говорот на омраза исто така придонесува лицата кои се цел на истиот да бидат предмет на дискриминација, вознемирување, закани и насилство, како резултат на антипатија, непријателство и лутина кон нив, кои пак се зајакнуваат со натамошната употреба на говор на омраза. Таквите ставови и однесување кон ваквите лица придонесува истите да се чувствуваат уплашено, несигурно и загрозено. На крајот, говорот на омраза може да доведе до ситуација во која лицата кои се негова цел да се повлечат од општеството во кое живеат, па дури и да се откажат од вредностите на тоа општество. Постои загриженост особено околу фактот дека говорот на омраза доведува до рано напуштање на училиштата од страна на учениците, кои потоа се соочуваат со проблеми во пристапот кон пазарот на трудот, а ова од друга страна ја зголемува одвоеноста на засегнатите лица од општеството.

30. Говорот на омраза исто така е штетен за општеството во целина. Не само што говорот на омраза има негативно влијание на природата на јавниот дискурс, туку уште поважно е што истиот резултира со клима на непријателство и нетолеранција, како и со подготвеност да се прифати или да се оправда дискриминацијата и насилството, што пак од своја страна доведува до поделби, го поткопува заемното почитување и ја загрозува мирната коегзистенција. Така на ризик се изложува плурализмот, којшто е основен предуслов за едно демократско општество.

31. Лицата за кои во мониторингот на ЕКРИ на состојбата во Државите-членки е утврдено дека се особено погодени од говорот на омраза се имигрантите, евреите, муслиманите, Ромите, но говорот на омраза не е ограничен на нив. Натаму, ЕКРИ исто така утврдила говор на омраза насочен кон други лица заради нивниот пол, родов идентитет или поради нивната сексуална ориентација. Натаму, жените може да бидат предмет на потешка форма на говор на омраза со оглед на тоа што се предмет на говор на омраза не само заради нивната „раса“, религија или некоја друга лична карактеристика или статус, туку и заради нивниот пол и/или родов идентитет.

Поуки од минатото

32. Говорот на омраза секако не е проблем само на денешницата. Тој бил значаен елемент во извршувањето на злосторствата на геноцид,

злосторства против човештвото и воените злосторства. Таквите злосторства се особена карактеристика на блиското минато на Европа. Настаните од минатото остануваат впечатливо предупредување за опасностите кои произлегуваат доколку не се оспорат и им се дозволи да се рашират и развијат фанатизмот, омразата и предрасудите. Натаму, настаните од минатото биле инспирација за организирање на различни комеморации, како **Меѓународниот ден за сеќавање на холокаустот,** прогласен од Генералното собрание на Обединетите нации со Резолуцијата 60/7 од 1 ноември 2005 г. Таквите комеморации, сепак имаат за цел не само да го одржат сеќавањето на жртвите, туку и да обезбедат дека поуките од минатото се применуваат во современиот свет. Натаму, како и во Резолуцијата 60/7, и во Препораката се истакнува дека опасноста не произлегува само од одредена форма на нетолеранција, туку од каква било форма на нетолеранција која го доведува во прашање рамноправното уживање на човековите права од страна на сите лица.

Инструменти на Обединетите нации

33. Иако должноста за одржување на сеќавањето на жртвите е поттик за преземање на дејствија против говорот на омраза, конкретните барања за преземање на вакви дејствија се содржани во членот 20(2) од **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права** („Какво било застапување на национална, расна или верска омраза која претставува поттик на дискриминација, непријателство или насилство се забранува со закон“.) и членот 4 од **Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација** (Државите-членки .... (а) во своите закони ќе го дефинираат како казниво дело секое ширење на идеи засновани на расна супериорност или омраза, поттикнување на расна дискриминација, како и сите акти на насилство или поттикнување на такви акти против која било раса или група на лица кои имаат друга боја на кожа или се од друго етничко потекло, како и давање на каква било помош за расистички активности, вклучително и нивно финансирање; (б) ќе ги прогласат за незаконски и ќе ги забранат организациите, како и организираните и сите други пропагандистички активности, со кои се промовира и поттикнува расна дискриминација и ќе го дефинираат учеството во таквите организации или активности како дело казниво со закон; (в) нема да дозволат јавните власти или јавните институции, на национално или локално ниво, да промовираат или да поттикнуваат расна дискриминација.“)

34. Неисполнувањето на ваквите барања или неуспехот истите делотворно да се исполнат е предмет на негативни коментари од страна на Комитетот за човекови права на Обединетите нации и Комитетот за елиминација на расна дискриминација во нивните заклучни согледувања за периодичните извештаи кои ги поднесуваат Државите-членки, во согласност со обврските за поднесување извештаи од предметните инструменти.

35. Сепак, иако се потребни законски забрани за одредени специфични форми на изрази споменати во членот 20 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Комитетот за човекови права нагласува дека овие забрани мора сепак да се компатибилни со ограничувањата на слободата на изразување кои се дозволени со членот 19(3) ((Општ коментар бр. 34, член 19: Слободите на мислење и изразување) *General comment No. 34 Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, 12 септември 2011 г., став 50-52).

36. Исто така, Комитетот за елиминација на расна дискриминација смета дека „како минимален стандард и без влијание на натамошните мерки, сеопфатното законодавство против расна дискриминација, вклучително

граѓанското и управното право, како и кривичното право, се неопходни за делотворна борба против расистичкиот говор на омраза“. Истовремено, Комитетот нагласува дека „односот меѓу забраната на расистички говор на омраза и напредокот на слободата на изразување треба да се смета за комплементарен, како и дека ваквиот однос не се израз на состојба „позитивна нула“, при што приоритетот кој се дава на едниот елемент бара неопходно намалување на другиот елемент. Правата на рамноправност и слобода од дискриминација и правото на слобода на изразување треба целосно да се застапени во законите, политиката и практиката, како права кои меѓусебно се зајакнуваат“ ((*Општа препорака бр. 35: Борба против расистички говор на омраза) General Recommendation No. 35 Combating racist hate speech*, CERD/C/GC/35, 26 септември 2013 г., ставови 9 and 45). Ова е одраз на претходна изјава на Комитетот според која „забраната за ширење на сите идеи кои се засноваат на расна супериорност или омраза е компатибилна со правото на слобода на мислење и изразување“ и дека правото на слобода на изразување „со себе носи посебни должности и одговорности, наведени во членот 29, став 2 од Универзалната декларација, меѓу кои особено важна е обврската за неширење на расистички идеи.“ (*(Општа препорака XV за член 4 од Конвенцијата, став 4) General Recommendation XV on article 4 of the Convention*, para. 4).

37. Во својата практика, Комитетот за човекови права на Обединетите нации утврдил дека осудителната пресуда за оспорување на заклучоците и пресудата на Меѓународниот воен суд од Нирнберг во околности во кои предметните изјави, прочитани во нивниот целосен контекст се со таков карактер што овозможува јакнење на анти-семитистички чувства е компатибилна со слободата на изразување.[19] Комитетот исто така утврдил дека отпуштањето на наставник од училиште заради изјави кои ја омаловажуваат религијата и верувањето на евреите и со кои се повикуваат христијаните да ги презираат тие кои се од јудеистичка вера и потекло е допуштено ограничување на слободата на изразување, меѓу другото, и во целите на заштита на правото на образование во систем на јавно образование кое не е оптоварено со пристрасност, предрасуди и нетолеранција.[20] Сепак, претставката против наводно непреземање на делотворни дејствија во однос на пријавен инцидент со говор на омраза против муслиман, Комитетот сметал дека е недопуштена со оглед на тоа што подносителот не покажал дека изјавите имале конкретни последици врз него лично или дека таквите последици биле многу веројатни, па затоа не би можело да се смета дека лицето е жртва на кршење на членот 20(2) од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права.[21]

---

[19] *Faurisson v. France*, Communication No. 550/1993, гледишта од 8 ноември 1996 г.. Упатувајќи на овој случај, Комитетот за човекови права сепак изјавил дека “Законите со кои се казнува изразувањето на мислења за историски факти не се компатибилни со обврските кои Пактот ги предвидува за државите-членки во однос на почитувањето на слободата на мислење и изразување. Пактот не дозволува општа забрана за изразување на погрешно мислење или некоректно толкување на минати настани. Никогаш не треба да се изрекуваат ограничувањата на правото на слобода на мислење, а во однос на слободата на изразување, таквите ограничувања не треба да одат над она што е дозволено со ставот 3 или она што се бара со членот 20“; и со ограничувањата на слободата на изразување кои се дозволени со членот 19 (3) (*(Општ коментар бр. 34 за членот 19: Слобода на мислење и изразување* став 49) *General comment No. 34Article 19: Freedoms of opinion and expression*, para.49)

[20] *Ross v. Canada*, Communication No. 736/1997, Гледишта од 18 октомври 2000 г.

[21] *A W P v. Denmark*, Communication No. 1879/2009, Одлука од 1 ноември 2013 г. Исто така се сметало дека не биле аргументирани фактите во однос на наводите за кршење на членот 20(2) во случајот *Vassilari v. Greece*, Communication No. 1570/2007, Гледишта од 19 март 2009 г., но имало издвоени мислења за ова прашање од Abdelfattah Amor, Ahmad Amin Fathalla и Bouzid Lazhari.

38. Комитетот за елиминација на расната дискриминација утврдил кршење на членот 4 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во случаи во кои не се обезбедило дека изјавите дадени во јавен говор кои содржат идеи засновани на расна супериорност или омраза и кои поттикнуваат, ако ништо друго на расна дискриминацијата не биле заштитени со правото на слобода на изразување.[22] Комитетот исто така утврдил кршење на оваа одредба во случај во кој не се спровела истрага за тоа дали одредени изјави дадени во радио емисија- во кои се содржани генерализирани негативни мислења за цела група на луѓе само врз основа на нивното етничко или национално потекло и без да се земат предвид нивните конкретни мислења, гледишта и дејствија во однос на прашањето на осакатување на женските полови органи- преставуваат расна дискриминација.[23] Покрај тоа, Комитетот утврдил кршење на членот 4 кое произлегува од неспроведување на делотворна истрага во однос на изјави кои изнесуваат генерализирани негативни карактеристики за турското население во Германија и со кои се повикува да им се ускрати пристап кон бенефициите од социјална заштита и да се воведе општа забрана за напливот на имиграција, затоа што Комитетот сметал дека првоспоменатите изјави содржат идеи за расна супериорност, додека второспоменатите изјави значат поттикнување на расна дискриминација.[24]

Европската конвенција за човекови права

39. **Европската конвенција за човекови права** гарантира слобода на изразување според членот 10 и забранува дискриминација – во однос на другите права и слободи според членот 14 и повоопштено според членот 1 од Протокол бр. 12- но истата не содржи одредби кои конкретно се однесуваат на говорот на омраза. Сепак, Европскиот суд за човекови прва (и претходно Европската комисија за човекови права) морале да се осврнат на ова прашање при разгледување на апликации против изрекување на кривични санкции и друг вид ограничувања врз одредени изјави. При тоа, Судот или сметал дека предметните изјави се целосно вон заштитата која ја обезбедува правото на слобода на изразување според членот 10- упатувајќи на забраната од членот 17 за дејствија и активности насочени кон кршење на кое било од правата и слободите гарантирани во Европската конвенцијата - или настојува да донесе одлука дали предметните мерки претставуваат ограничување на таа слобода кое може да се смета дека е во служба на легитимна цел- како на пример целта на заштита на правата на другите- и дали таквите мерки се неопходни во едно демократско општество.

40. Првоспоменатиот приод може да се види во однос на жестоките напади на одредена етничка или верска група[25,] анти-семитистички изјави[26], ширење на расно дискриминирачки изјави[27] и негирање на

[22] *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Communication No. 30/2003, Мислење од 15 август 2005.

[23] *Adan v. Denmark*, Communication No. 43/2008, Мислење од 13 август 2010 г.. Слично во случајот *Gelle v. Denmark*, Communication No. 34/2004, Мислење од 6 март 2006 г. се сметало дека неспроведувањето на истрага претставува кршење на членот 4.

[24] *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Communication No. 48/2010, Мислење од 26 февруари 2013 г.

[25] Видете на пример, *Pavel Ivanov v. Russia* (dec.), no. 35222/04, 20 февруари 2007 г. и *Norwood v. United Kingdom* (dec.), no. 23131/03, 16 ноември 2004 г.

[26] Видете на пример, *W P v. Poland* (dec.), no. 42264/98, 2 септември 2004 г. и *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), no. 25239/13, 20 октомври 2015 г.

холокаустот.[28] Второспоменатиот приод се следи во случаи кои се однесуваат на изјави кои наводно поттикнуваат или оправдуваат насилство, омраза и нетолеранција. Во однос на вакви случаи, особено се земаат предвид факторите како што се напнатите политички или општествени состојби, директен или индиректен повик на насилство или оправдување на насилство, омраза или нетолеранција (особено кога има јасни изјави со кои се напаѓа или се претставуваат во негативно светло цели етнички, верски или други групи), начинот на кој се дадени изјавите и нивниот капацитет - директен или индиректен - да произведат негативни последици. Во сите тие случаи, Европскиот суд секогаш внимателно го разгледува прашањето на соодносот на различните фактори, наместо истите да ги разгледува изолирано. За Судот исто така е од материјална важност при одлучување во таквите случаи дали или не преземените мерки во однос на предметните изјави се непропорционални или дали можеле да се применат граѓанско правните или други мерки за справување со таквите изјави.[29]

41. Покрај тоа, Европскиот суд утврдил дека Државите – членки имаат позитивна обврска да ги заштитат лицата кои се цел на говорот на омраза од какво било насилство или друго попречување на нивните права, при што таквиот говор може да поттикне други лица да се обидат да извршат таков насилство.[30] Натаму, дискриминирачкото однесување може да се квалификува како кршење на забраната за нечовечно или понижувачко постапување според членот 3 и таквото однесување може да се смета дека произлегува од пасивноста- вклучително и од

---

[27] Видете на пример, *Glimmerveen and Hagenbeek v Netherlands* (dec.), no 8438/78, 11 октомври 1979 г. Видете исто така *Jersild v. Denmark* [GC], no. 15890/89, 23 септември 1994 г., став 35.

[28] Видете на пример, *Honsik v. Austria* (dec.), no. 25062/94, 18 октомври 1995 г., *Marais v. France*) (dec.), no. 31159/96, 24 јуни 1996 г., *Lehideux and Isorni v. France* [GC], no. 24662/94, 23 септември 1998 г., став. 47, *Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, 24 јуни 2003 г., *Witzsch v. Germany* (dec.), no. 7485/03,13 декември 2005 г. и *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), no. 25239/13, 20 октомври 2015 г. *Cf. Perinçek v. Switzerland* [GC], no. 27510/08, 15 октомври 2015 г., во кој Европскиот суд за човекови права утврдил дека нема меѓународна обврска за забрана на негирање на геноцидот како таков и дека кривичната осудителна пресуда за такво негирање не е оправдана во отсуство на повик на омраза или нетолеранција, контекст на засилени тензии или специјални историски толкувања или значајно влијание врз достоинството на засегнатата заедница (став 280).

[29] Видете ги случаите цитирани во фуснотите 11-13, како и случајот *Hennicke v. Germany* (dec.), no. 34889/97, 21 мај 1997, *Incal v. Turkey* [GC],, no. 22678/93, 9 јуни 1998 г., *Lehideux and Isorni v. France* [GC], no. 24662/94, 23 септември 1998 г., *Witzsch v. Germany* (dec.), no. 41448/98, 20 април 1999 г., *Karataş v. Turkey* [GC], no. 23168/94, 8 јули 1999, *Erdoğdu and İnce v. Turkey* [GC}, no. 25067/94, 8 јули 1999 г., *Özgür Gündem v. Turkey*, no. 23144/93, 16 март 2000 г., *Şener v. Turkey*, no. 26680/95, 18 јули 2000 г., *Le Pen v. France* (dec.), no. 55173/00, 10 мај 2001 г., *Osmani v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, no. 50841/99, 11 октомври 2001 г., *Gunduz v. Turkey* (dec.), no. 59745/97, 13 ноември 2003 г., *Gunduz v. Turkey*, no. 35071/97, 4 декември 2003 г., *Seurot v. France* (dec.), no. 57383/00, 18 мај 2004, *Maraşli v.Turkey,* no. 40077/98, 9 ноември 2004 г*., Dıcle v. Turkey*, no. 34685/97, 10 ноември 2004 г., *Gumus and Others v. Turkey*, no. 40303/98, 15 март 2005 г., *Alinak v. Turkey*, no. 40287/98, 29 март 2005 г., *İ A v. Turkey*, no. 42571/98, 13 септември 2005 г., *Han v. Turkey*, no. 50997/99, 13 септември 2005 г., *Koç and Tambaş v. Turkey*, no. 50934/99, 21 март 2006 г., *Aydin Tatlav v. Turkey*, no. 50692/99, 2 мај 2006 г., *Erbakan v. Turkey*, no. 59405/00, 6 јули 2006 г., *Güzel v. Turkey (No. 2)*, no. 65849/01, 27 јули 2006 г., *Düzgören v. Turkey*, no. 56827/00, 9 ноември 2006 г., *Yarar v. Turkey*, no. 57258/00, 19 декември 2006 г., *Üstün v. Turkey*, no. 37685/02, 10 мај 2007 г., *Birdal v. Turkey*, no. 53047/99, 2 октомври 2007 г., *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A Ş v. Turkey* (dec.), no. 6587/03, 27 ноември 2007 г., *Demirel and Ateş v. Turkey*, no. 10037/03, 29 ноември 2007 г., *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. v. Turkey*, no. 11369/03, 14 декември 2007 г., *Soulas, and Others v. France*, no. 15958/03, 10 јули 2008, *Balsytė-Lideikienė v. Lithuania*, no. 72596/01, 4 ноември 2008 г., *Leroy v. France*, no. 36109/03, 2 октомври 2008 г., *Özer v. Turkey*, no. 871/08, 26 јануари 2010 г., *Willem v. France*, no. 10883/05, 16 јули 2009, *Dink v. Turkey*, no. 2668/07, 14 септември 2010 г. и *Perinçek v. Switzerland* [GC], no. 27510/08, 15 октомври 2015 г.

[30] *Видете на пример, Ouranio Toxo and Others v. Greece, no. 74989/01, 20 октомври 2005 г., Begheluri* and Others v. Georgia, no. 28490/02, 7 октомври 2014 г., *Karaahmed v. Bulgaria*, no. 30587/13, 24 февруари 2015 г. и *Identoba and Others v. Georgia*, no. 73235/12, 12 мај 2015 г.

неделотворното спроведување на кривично правните одредби- во светлина на попречување на правата и слободите гарантирани во Европската конвенција.[31] Натаму, Европскиот суд исто така утврдил дека необезбедувањето на правен лен за навредувачки изрази, како што се негативни стереотипи, кои се насочени кон конкретна група на лица би можело да се квалификува како кршење на позитивната обврска според членот 8, односно обврската да се обезбеди делотворно почитување на правото на приватен живот на припадник на таа група, а поради тоа што таквиот израз преставува напад на неговиот идентитет.[32]

Други европски инструменти

42. Има уште три други **инструменти на Советот на Европа** кои конкретно се однесуваат на говорот на омраза.

43. Така, **Дополнителниот протокол кон Конвенцијата за компјутерски криминал,** во однос на криминализацијата на акти со расистичка или ксенофобична природа, извршени преку компјутерски системи, бара Државите – членки да донесат законодавни и други мерки, какви што може да се неопходни за да се дефинираат како кривични дела ширењето на расистички и ксенофобични материјали преку компјутерски системи и користењето на компјутерски системи за упатување на расистички и ксенофобично мотивирани закани и навреди и за негирање, за евидентно намалување на значењето, за одобрување или за оправдување на геноцид или злосторства против човештвото.

44. Натаму, **Европската конвенција за преку-гранична телевизија** бара програмските сервиси да не поттикнуваат расна омраза. Исто така, **Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилство против жените и семејно насилство** упатува на форми на насилство против жените кои исто така може да бидат манифестација на онлајн/офлајн сексистички говор на омраза: сексуално вознемирување (член 40) и скришно следење (член 34) и бара сите Држави-членки да ги преземат сите неопходни законодавни или други мерки.

Останати европски и меѓународни стандарди

45. Покрај овие обврски предвидени во инструментите кои бараат или дозволуваат да се преземат дејствија против говорот на омраза од одреден вид или во одредени контексти, има повеќе **европски и меѓународни стандарди** релевантни за преземање на такви дејствија. Тие се состојат од Препораките на Комитетот на Министри на Советот на Европа, Препораки и Резолуции на Парламентарното собрание на Советот на Европа, Извештај на Европската комисија за демократија преку право (Венецијанската комисија), две мерки на Европската унија, *Декларацијата и Програма за акција од Дурбан од септември 2001 г., Финалниот документ од Прегледната конференција од Дурбан од април 2009 г.* и Акцискиот план од Рабат за забрана на застапување на национална, расна и верска омраза, што претставува поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство, 5 октомври 2012 г, како и извештаите доставени до Генералното собрание на Обединетите нации и до Советот за човекови права од Специјалните известители на Обединетите нации за современите форми на расизам, расна дискриминација, ксенофобија и сродна нетолеранција, за малцинските прашања и за унапредувањето и заштита на правото на слобода на мислење и изразување, како и од Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации.

---

[31] Видете на пример, *Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, 9 јуни 2009 г.

[32] *Aksu v. Turkey* [GC], no. 4149/04, 15 март 2012 г. Видете исто така *Church of Scientology v. Sweden* (dec.), no. 8282/78, 14 јули 1980 г.

46. Многу од **Препораките на Комитетот на Министри на Советот на Европа** и **Препораките и Резолуциите на Парламентарното собрание на Советот на Европа** се однесуваат на одредени форми на говор на омраза, како што се агресивниот национализам, екстремизам, неонацизам, етноцентризам и расна омраза. Додека пак, другите слични инструменти се однесуваат на говор на омраза специфично насочен против конкретни групи на лица, како што се анти-ромски ставови, антисемитизам, ксенофобија, исламофобија, хомо/трансфобија, мигрантски статус и верска припадност. Другите инструменти се фокусирани на говорот на омраза во конкретен контекст, имено на интернет, онлајн медиумите, политичкиот дискурс и видео игрите.

47. Препорака бр. R (97) 20 на Комитетот на Министри за Државите-членки за „говор на омраза“ го дефинира овој термин во смисла на тоа дека ги опфаќа „сите форми на изрази кои шират, поттикнуваат, промовираат или оправдуваат расна омраза, ксенофобија, антисемитизам или други форми на омраза засновани на нетолеранција, вклучително и нетолеранција изразена како агресивен национализам и етноцентризам, дискриминација и непријателство против малцинствата, мигрантите и луѓето од мигрантско потекло“. Се препорачува законодавството и практиката на Државите – членки да бидат водени од одреден број на начела во борбата против говорот на омраза. Слично, во останатите Препораки и Резолуции се повикува да се донесат различни управно, граѓанско и кривично-правни мерки за справување со таквиот говор, истовремено почитувајќи го правото на слободата на изразување. Покрај тоа, тие настојуваат да промовираат култура на толеранција, нагласувајќи ја улогата на различните форми на медиуми во овој контекст.[33]

48. **Извештајот на Венецијанската комисија** се фокусира на прашањето на поттикнување на верска омраза.[34] Правејќи најпрво преглед на европското законодавство за богохулење, верски навреди и поттикнување на верска омраза, во Извештајот се заклучува дека поттикнувањето на омраза, вклучително и верска омраза, треба да биде предмет на кривични санкции и дека би било соодветно да се пропише експлицитно барање за постоење на намера или небрежност. Во Извештајот исто така се заклучува дека не е ниту потребно, ниту пожелно да се пропише казниво дело на верска навреда, односно само навреда на верските чувства без да се утврди постоењето на елементот на поттикнување на омраза, како суштинска компонента. Натаму, во Извештајот се заклучува дека делото на богохулење треба да се укине и повторно да не се воведува.

49. Двете **мерки на Европската унија** во однос на говорот на омраза се Рамковната одлука на Советот 2008/913/ЈНА од 28 ноември 2008 г. за борба против одредени форми и изрази на расизам и ксенофобија користејќи го кривичното право (Рамковна одлука) и Директивата 2010/13/EU на Европскиот парламент и Советот од 10 март 2010 г. за координација на одредени одредби предвидени во законите, регулативата и управните дејствија на Државите-членки во однос на давање на аудиовизуелни медиумски услуги (Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги).

---

[33] Видете го Анексот со список на различни препораки и резолуции.

[34] *Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred (Извештај за односот меѓу слободата на изразување и верската слобода: Прашањето на регулирање и гонење на богохулење, верска навреда и поттикнување на верска омраза)*, CDL- AD(2008)026, 23 октомври 2008 г.

50. **Рамковната одлука** предвидува дека „расизмот и ксенофобијата се директни кршења на начелата на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи и владеењето на правото, начела врз кои е заснована Европската унија и кои се заеднички за Државите-членки“. Иако во Рамковната одлука се прифаќа дека борбата против расизмот и ксенофобијата бараат различни видови мерки собрани во сеопфатна рамка и дека тие не може да се ограничат на кривично правни работи, мерките кои Рамковната одлука бара од Државите-членки да ги преземат се ограничени на борба против особено сериозни форми на расизам и ксенофобија, користејќи го кривичното право. Така, Одлуката бара јавното поттикнување на насилство или омраза насочено против група на лица или припадник на таква група која е дефинирана според нејзината раса, боја, религија, потекло по раѓање или национално или етничко потекло да биде казнето, кога таквото однесување е извршено со намера. Исто така, законот треба да казни секое намерно јавно одобрување, негирање или евидентно тривијализирање на злосторствата како што се геноцид, злосторства против човештвото и воени злосторства насочени против таква група на лица или припадник на таква група кога таквото однесување е извршено на начин за кој има голема веројатност дека ќе поттикне насилство или омраза против нив. Истовремено, Рамковната одлука појаснува дека не бара преземање на мерки кои се спротивни на основните начела во однос на слободата на здружување и слободата на изразување.

51. **Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги** бара Државите-членки да обезбедат дека ваквите услуги кои ги даваат медиумските провајдери да не содржат поттикнување на омраза заснована на раса, пол, религија или националност. Покрај тоа, Државите-членки треба да обезбедат дека провајдерите на медиумски услуги се придржуваат кон барањето аудиовизуелните комерцијални пораки да не вршат негативно влијание врз почитувањето на достоинството на човекот или да не вклучуваат или промовираат дискриминација заснована на пол, расно или етничко потекло, националност, религија или верување, попреченост, возраст или сексуална ориентација.

52. На Светската конференција против расизам, расна дискриминација, ксенофобија и сродна нетолеранција, која ја свика Генералното собрание на Обединетите нации,[35] во 2001 г. беше донесена ***Декларацијата и Програма за акција од Дурбан.*** Со овие документи се потврди дека расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и сродната нетолеранцијата преставуваат негирање на целите и начелата од Повелбата на Обединетите нации и се заклучува дека непреземањето мерки за борба против и откажување од сите овие форми на нетолеранција од страна на сите, а особено од страна на јавните власти и политичарите на сите нивоа, е фактор кој го поттикнува повторувањето на овие дела. Во овие документи се поттикнува донесување на широк распон на мерки, законодавни, судски, регулаторни и управни, но исто така и мерки за само-регулација, за спречување и заштитата од расизам, расна дискриминација, ксенофобија и сродна нетолеранција и за унапредување на почитувањето и толеранцијата. Конкретно, во овие документи се повикуваат Државите „да спроведат законски санкции, во склад со релевантното меѓународно право за човекови права, во однос на поттикнувањето на расна омраза преку новите информатички и

[35] Според Резолуцијата 52/111, 18 февруари 1998 г.

комуникациски технологии, вклучително и преку интернетот“[36] и се поттикнува откажување и активното одвраќање од пренесувањето на расистички или ксенофобични пораки преку сите комуникациски медиуми.[37]

53. **Прегледната конференција од Дурбан** беше свикана од Генералното собрание на Обединетите нации[38] за да се направи преглед на напредокот кон постигнување на целите предвидени на Светската конференција. **Финалниот документ** изразува загриженост во врска со порастот на актите на поттикнување на омраза, кои се насочени кон и особено сериозно ги погодуваат расните и верските заедници и припадниците на расните и верските малцинства, без оглед дали тоа се прави преку печатените, аудио-визуелните или електронските медиуми или преку други средства и кои произлегуваат од најразлични извори. Во документот одлучно се вели дека треба „како што е предвидено во членот 20 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права целосно и делотворно да се забрани какво било застапување на национална, расна или верска омраза која преставува поттикнување на дискриминација, непријателство и истото да се спроведе преку сите неопходни законодавни политички и судски мерки.”[39] Понатаму, се поттикнуваат Државите да преземат мерки за борба против постојаната појава на ксенофобични ставови и негативни стереотипи против не-државјаните, вклучително и од страна на политичарите, органите за спроведување на законот и службените лица кои работат на миграција и оние кои работат во медиумите.[40] Натаму, Државите се поттикнуваат да ги казнат насилните, расистички и ксенофобични активности на групи кои се засновани на неонацистички, неофашистички и други насилни идеологии и истите се повикуваат да ги прогласат за незаконски и да ги забранат сите организации засновани на идеите или теориите за супериорност на една раса или група на лица од една боја или етничко потекло, или кои се обидуваат да ја оправдаат и промовираат националната, расна и верска омраза и дискриминација во која било форма, поттикнувајќи ги Државите исто така да донесат итни и позитивни мерки кои имаат за цел да ги искоренат сите појави на поттикнување, или акти на таква дискриминација.[41]

54. **Специјалниот известител за современи форми на расизам, расна дискриминација, ксенофобија и сродна нетолеранција** ја нагласува суштинската важност на законодавните мерки, како дел од која било стратегија за борбата и спречување на расизам, етничка и ксенофобична омраза на интернет и социјалните мрежи и следствено ги поттикнува Државите кои сè уште не донеле релевантно законодавство да ја разгледаат можноста од донесување на такво законодавство. Истовремено, Специјалниот известител ја нагласува важната улога на приватниот сектор и на образованието во справувањето со расизмот и поттикнувањето на расна омраза. Исто така, Специјалниот известител ја нагласува потребата за спротивставување на екстремистичките политички партии, движења и

[36] Став 145.

[37] Став 147(d).

[38] Според Резолуцијата 61/149, 19 декември 2006 г.

[39] 24 април 2009 г., став 69.

[40] *Ibid*, став 75.

[41] *Ibid*, ставови 60 и 99.

групи и потребата да се зајакнат мерките за спречување на расистички и ксенофобични инциденти на спортски настани.[42]

55. Натаму, **Специјалниот известител за малцински прашања** издал извештај фокусиран врз говорот на омраза и поттикнување на омраза против малцинствата во медиумите. Во Извештајот се подвлекува дека треба подобро да се разберат изворните причини за омразата, но се нагласува важноста да се ангажираат мнозинските заедници и истите да им се придружат на маргинализираните и малцинствата во лоша социјална положба во барањата за човекови права, рамноправност и човечко достоинство за сите. Специјалниот известител бара донесување на законодавство кое забранува застапување на национална, расна или верска омраза, што преставува поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство, истовремено почитувајќи го правото на слобода на изразување. Покрај тоа, Специјалниот известител повикува да се усвои Акциски план од Рабат[43], при спроведувањето или ревидирањето на националната законодавна рамка за говорот на омраза. Во Извештајот се нагласува потребата демократските политички партии да изнајдат делотворни алатки и стратегии за поблиски контакти со населението како против-мерка за пораките со омраза кои ги шират екстремистичките сили и партии.

56. Специјалниот известител ја нагласува важноста на медиумите во одржувањето на највисоките стандарди на етичко новинарство, одбегнување на стереотипи за поединци и групи и непристрасно известување за факти. Извештајот поттикнува основање на национални независни регулаторни тела, кои ќе вклучат претставници на малцинствата, со надлежност да вршат надзор на говорот на омраза во медиумите, да добиваат пријави од јавноста во врска со говор на омраза, да примаат и да даваат поддршка за претставки и да даваат препораки. Во Извештајот исто така се вели дека интернет провајдерите треба да дефинираат детални услови за користење, насоки и постапки за пријавување и отстранување на содржини во однос на говор на омраза и поттикнување, во склад со националното законодавство и меѓународните стандарди и да обезбедат транспарентно спроведување на таквите политики. Натаму, Извештајот ја нагласува потребата од образование и обука, а клучните функции на медиумската писменост да бидат вклучени во наставните планови во сите фази со особен фокус на онлајн средината. Ова се смета дека е од суштинско значење со цел на младите и на возрасните да им се обезбедат соодветни алатки и ресурси за развивање на критичко мислење со цел да се оспори точноста, пристрасноста и влијанието на информациите кои ги пласираат медиумите.[44]

[42] Видете ги на пример следниве извештаи: A/HRC/26/50, 10 април 2014 г., A/HRC/26/49, 6 мај 2014 г. и A/HRC/29/47, 13 април 2015 г.

[43] Видете став 59 подолу.

[44] Видете A/HRC/28/64, 5 јануари 2015 г.

57. Загриженоста за говорот на омраза исто така е во фокус на интересот на посебен Извештај на **Специјалниот известител за промовирање и заштита на правото на слобода на мислење и изразување.**[45] Овој Извештај утврдува дека правото на слобода на изразување може и треба да биде ограничено во екстремни случаи, како што се поттикнување на геноцид и поттикнување на омраза, а во склад со меѓународните норми и начела, но исто така нагласува дека ова право придонесува кон откривање на штетата која ја предизвикуваат предрасудите, како и кон борбата против негативните стереотипи, нудење на алтернативни гледишта и спротивни мислења и создавање на атмосфера на почитување и разбирање меѓу народите и заедниците низ целиот свет. Специјалниот известител исто така нагласува дека законите за борба против говор на омраза мора внимателно да се состават и применуваат од страна на судството со цел екстремно да не се ограничи слободата на изразување.[46] Покрај тоа, Специјалниот известител ја нагласува потребата таквите закони да бидат придружени со сеопфатни политички мерки, кои ќе доведат до вистински промени во менталниот склоп, сфаќањата и дискурсот. Со цел да се спречи каква било злоупотреба на законите против говор на омраза, Специјалниот известител препорачува дека само сериозни и екстремни случаи на поттикнување на омраза кои инволвираат интензитет, намера, содржина, сеопфатност, веројатност или можност да настане штета, неизбежност и контекст, да бидат забранети како кривични дела.[47]

58. Во извештај за дискриминација и насилство против поединци засновани на нивната сексуална ориентација и родов идентитет, **Канцеларијата на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации** предвидела најразлични мерки кои препорачува Државите да ги преземат за да се справат со таквото насилство. Една од препораките се однесува на забрана на поттикнување на омраза и насилство врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет и повикување на одговорност на оние кои се одговорни за говор на омраза во овој контекст.[48]

59. Донесувањето на **Акцискиот план од Рабат** е кулминација на активностите иницирани од Канцеларијата на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации „за изведување на сеопфатна оценка за спроведувањето на законодавството, судската пракса и политиките во однос на застапувањето на национална, расна или верска омраза што претставува поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство, на национално и религиозно ниво, истовремено поттикнувајќи целосно почитување на слободата на изразување, која пак е заштитена со меѓународното право за човекови права“.[49] Во Акцискиот план се препорачува да се прави јасна разлика меѓу (а) израз којшто преставува кривично дело, (б) израз кој не е кривично санкциониран, но може да преставува основа за граѓанско-правни или управни санкции и (в) израз кој не може да преставува основа за изрекување на кои било од погоренаведените санкции, но сепак е причина за загриженост во однос на толеранцијата, учтивоста и

[45] A/67/357, 7 септември 2012 г.

[46] *Ibid.*, став 76.

[47] *Ibid*.

[48] A/HRC/29/23, 4 мај 2015 г., став 78.

[49] Извештај на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации од експертските работилници за забраната на поттикнување на национална, расна или верска омраза, A/HRC/22/17/Add.4, 11 јануари 2013 г., став 6.

почитувањето на правата на другите.[50] Во врска со ова Акциският план утврдува тест кој се состои од шест критериуми за да се оцени дали изразите може да се сметаат за кривично дело, а кои критериуми се однесуваат на конкретниот контекст, говорникот, намерата, содржината и формата, опфатот на актот на говор на омраза и веројатноста (вклучително и неизбежноста).[51] Останатите препораки содржани во Акциският план се однесуваат на преземање напори за борба против негативните стереотипи и дискриминацијата, за промовирање на меѓу-културно разбирање, постапување по претставки против поттикнување на омраза и за гарантирање на систематско прибирање на податоци.[52]

Стандарди на ЕКРИ

60. **Претходните ПОП на ЕКРИ** во врска со говорот на омраза се однесуваат на следново:

- поттикнување на дебата во и меѓу медиумите и рекламните професии за сликата која ја прикажуваат за исламот и муслиманските заедници и за нивната одговорност во врска со ова да одбегнуваат континуираното ширење на предрасудите и пристрасните информации;[53]
- преземање на мерки за дејствување против употребата на интернетот во расистички, ксенофобични и антисемитски цели[54];
- преземање на сите неопходни мерки за борба против анти-семитизмот во сите негови појавни форми, вклучително и активности за да се обезбеди дека кривичното право на полето на борбата против расизмот, го опфаќа и антисемитизмот;[55]
- преземање на мерки за борба против расизмот и расната дискриминација во училиштата;[56]
- преземање на мерки за борба против анти-ромските ставови и дискриминацијата на Ромите;[57] и
- криминализација на одредени форми на говор на омраза.[58]

61. ПОП бр. 7 препорачува следниов вид на однесување да се дефинира како кривично дело:

- свесно јавно поттикнување на насилство, омраза или дискриминација против лице или група на лица врз основа на нивната „раса“, боја, национално/етничко потекло, државјанство, религија или јазик;
- свесно и јавно искажани навреди и клеветење против таквите лица или група на лица; свесно искажани закани против истите целни групи; јавното изразување, а со расистичка цел, на идеологија која се заснова на тврдења за супериорност во однос на, или која потценува или омаловажува група на лица, меѓу другото, врз основа на нивната „раса“, боја, национално/етничко потекло, државјанство, религија или јазик; и
- јавно негирање, тривијализација, оправдување или одобрување, со расистичка цел, на злосторствата на геноцид, злосторства против

[50] *Ibid.*, став 12.

[51] *Ibid.*, Прилог, став 29.

[52] *Ibid.*, Прилог, став 42-47.

[53] ПОП бр. 5, *Борба против нетолеранцијата и дискриминација на муслиманите*.

[54] ОП бр. 6, *Борба против ширењето на расистички, ксенофобични и антисемитистички материјали преку интернет.*

[55] ОП бр. 9, *Борба против антисемитизам.*

[56] ОП бр. 10, *Борба против расизмот и расната дискриминација во и преку образованието во училиштата.*

[57] ОП бр. 13, *Борба против анти-ромски ставови и дискриминација на Ромите.*

[58] ОП бр. 7, *Национално законодавство за борба против расизам и расна дискриминација*.

човештвото или воени злосторства;[59]

Загриженост во однос на примената

62. Значи според меѓународното и регионалното право за човекови права има јасни и добро дефинирани основи за изрекување на ограничувања врз употребата на говорот на омраза. Сепак, исто така е јасно дека телата одговорни за надзор на исполнувањето на обврските од страна на Државите се загрижени дека таквите ограничувања можат неоправдано да се употребат за да се **замолчат малцинствата** и да се **сузбијат критиките, политичката опозиција и религиозните верувања.**

63. Така, на пример Комитетот за елиминација на расната дискриминација, при прегледување на извештаите поднесени од државите-членки според Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, препорачал дефинициите содржани во законодавствата против 'екстремизмот' да се изменат за да се обезбеди дека истите се јасно и прецизно формулирани и дека опфаќаат само акти на насилство, поттикнување на такви акти, и учество во организации кои промовираат и поттикнуваат расна дискриминација, а во склад со членот 4 од истата Конвенција. Слично, Комитетот за човекови права на Обединетите нации изразува загриженост дека таквото законодавство би можело да се толкува или да се спроведува на премногу широки основи, со што цел на таквото законодавство би станале и со тоа би биле во понеповолна положба бранителите на човековите права, кои промовираат елиминација на расна дискриминација, изразувајќи ја исто така и загриженоста дека таквото законодавство не ги заштитува поединците и здруженијата од произволна примена на таквото законодавство. Исто така ЕКРИ, ја изрази својата загриженост во однос на користење на ограничувањата врз говорот на омраза, но со цел да се замолчат критиките, како и легитимните политички критики. Ваква загриженост исто така изразиле и Специјалниот известител за унапредување и заштита на правото на мислење и изразување и Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за национални малцинства.

64. Друго тесно поврзано прашање кое предизвикува загриженост, како и претходното се однесува на следново: имено дека **забраните на говорот на омраза** може **непропорционално или неоправдано да се искористат** против оние кои всушност се предмет на нивната заштита и дека мора да се има на ум важноста да се одбегне каква било можна злоупотреба на ваквите забрани. Причините за ваквата загриженост може да бидат и само впечатоци- односно резултираат од поевидентно известување само за одреден вид на постапки и од недостатокот на сеопфатни податоци- наместо причини за загриженост кои се аргументирани. Сепак, иако е важно да се обезбеди дека сите дејствија против говорот на омраза се основани и дека таквите дејствија никогаш не се преземаат на селективна или произволна основа, Препораката јасно подвлекува дека какви било кривични забрани на говорот на омраза

[59] Оваа формулација се следи и во ОП бр. 9, освен што истата упатува на „еврејски идентитет или потекло“, наместо на „раса“, боја“, итн., а исто така вклучува јавно негирање, тривилизација, оправдување или одобрување на Шоах (холокауст на хебрејски) и скрнавење и светогрдење, со антисемитистичка цел, на еврејски имоти и споменици. Покрај тоа, двете ОП препорачуваат да се дефинираат како казниви дела и јавното ширење, јавна дистрибуција, продукција или складирање наменето за јавно ширење или јавна дистрибуција на писмени, сликовни и други материјали кои содржат прикази опфатени со казнивите дела наведени во текстот погоре и исто така дела во однос на формирањето и водењето на група која промовира расизам и антисемитизам, поддршка за таква група и учество во нејзините активности со намера да се придонесе кон казнивите дела наведени во текстот погоре.

мора да се општо применливи и да не бидат насочени само против одреден вид на сторители.

Заклучок

65. Различните мерки предвидени во Препораката се сите мерки кои или се бараат според меѓународното право или се мерки кои меѓународното право дозволува да се преземат со цел да се обезбеди универзалноста на човековите права.

Г. Ратификации, резерви и механизми за поднесување претставки

Препорака 1

Ратификација на инструменти

66. Трите инструменти кои во препораката 1 се препорачува да се ратификуваат, доколку Државите- членки сè уште тоа не го сториле, како што и претходно се препорачува во ПОП бр. 13 и 14, повлекуваат преземање обврски за спроведување на различни мерки кои се од суштинско значење за исполнување на целите на Препораката.

67. Мерките кои се бараат со Дополнителниот протокол кон Конвенцијата за **компјутерски криминал** се однесуваат на криминализација на акти од расистичка или ксенофобична природа извршени преку компјутерски системи. Тие се веќе наведени погоре[60] и се важни заради нивниот специфичен фокус врз говорот на омраза. Сепак и мерките кои се бараат според останатите два инструмента – **Рамковната конвенција за заштитата на националните малцинства** (Рамковна конвенција) **и Протоколот бр. 12 кон Европската конвенција за човековите права** (Протокол 12) се подеднакво важни.

68. Така, Рамковната конвенција не само што бара гаранции за правото на еднаквост пред законот и на еднаква заштита од законот за припадниците на националните малцинства, туку исто така бара (а) поттикнување на толеранцијата и меѓу-културниот дијалог, (б) унапредување на заемното почитување, разбирање и соработка и (в) заштита на лица кои може да бидат предмет на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство, како резултат на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет. Натаму, Протоколот бр. 12 ја зајакнува забраната на дискриминацијата според Европската конвенција за човекови права барајќи уживањето на кое било право гарантирано со закон- и не само конкретните права и слободи кои се гарантирани со Конвенцијата- да се обезбеди без никаква дискриминација.

69. Сепак, во препораката 1 не е опфатена Европската конвенција за преку-гранична телевизија во списокот на инструменти кои треба да се ратификуваат, со оглед на тоа што споменатата Конвенција сега бара донесување на Протокол кој ќе ја новелира Конвенцијата, земајќи ги предвид најразличните медиуми развиени и кои се појавиле по нејзиното донесување. Следствено, ратификацијата на инструмент кој не е новелиран би била бескорисна.

[60] Видете став 43 погоре.

Препорака 2

Повлекување на резерви

70. Првиот елемент на оваа Препорака, имено да се повлечат **резервите,** во корист на правата на слобода на собирање, здружување и изразување во однос на членот 4 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација и во однос на членот 20 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, е предвиден заради грижата дека одржувањето на ваквите резерви би преставувало пречка за делотворното дејствување на забрана на организации кои промовираат или поттикнуваат расизам и расна дискриминација, пропаганда за војна и застапувањето на национална, расна или верска омраза.

Обезбедување на механизам за поднесување претставки

71. Вториот елемент од препорака 2- прифаќање на **надлежноста на Комитетот за елиминација на расна дискриминација** да прима и да разгледува поднесоци од поединци или групи на поединци кои тврдат дека се жртви на кршење на правата гарантирани со Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација - е предвиден како заштитна мерка против непреземањето дејствија за борба против говорот на омраза на национално ниво, со оглед на тоа што прифаќањето на ваквата надлежност би овозможило случаите со говор на омраза да се оспорат на меѓународно ниво.

Д. Причини и распространетост

Препорака 3

72. Конкретниот предмет на оваа препорака се однесува на тоа дека треба да се преземат соодветни мерки за да се утврди распонот на околностите кои може да предизвикаат да се јави говор на омраза и да се утврдат различните форми во кои може да се јави истиот, како и да се измери распространетоста на употребата на говор на омраза и влијанието кое истиот го има. Потребата да се реши прашањето на сегашното ограничено разбирање на овој феномен и несигурноста во однос на неговата распространетост и влијание се смета дека е суштинско прашање. Без такво разбирање, не може да се преземат делотворни дејствија, ниту за да се одврати и спречи говорот на омраза, ниту да се намалат и олеснат штетите кои истиот ги предизвикува. Проширувањето на знаењата и утврдувањето со сигурност на распространетоста на овој феномен, бара да се дефинираат и да се применат повеќе видови алатки.

73. Многу е веројатно дека одредени услови се особено погодни за појава на говор на омраза и за негово јавување во најразлични форми. Таквите услови најчесто се должат на постоење на најразлични економски, политички и социјални фактори, како и на пренесувањето, без никакво размислување, на негативните стереотипи и предрасуди од една на друга генерација. Сепак, се чини дека не секогаш исполнувањето на овие услови- или на поединечен услов или на комбинација на услови- доведуваат до говор на омраза.

Спроведување на истражувања

74. Со цел многу подобро да се разберат и условите кои се релевантни и конкретните начини на кои тие функционираат, потребни се **соодветни истражувачки проекти,** кои ќе бидат особено насочени кон современите околности и наодите кои водат кон различни нивоа на одговор на поединечни услови. Таквите истражувања треба да бидат во форма на

анкети и теренски истражувања, онаму каде е тоа возможно, а по својот карактер треба да бидат компаративни.

75. Истражувањето на условите кои се погодни за појава на говор на омраза и различните негови форми треба да ги спроведат самите јавни власти. Сепак, важно е релевантните власти не само да ја обезбедат неопходната поддршка за спроведување на такви истражувања, туку и да обезбедат дека таквите истражувања навистина се спроведуваат. Натаму, компаративните истражувања многу е веројатно дека најдобро ќе се спроведат преку заедничка соработка на истражувачки центри од повеќе Држави-членки. Нивната соработка во овие цели затоа треба конкретно да се поттикне и овозможи.

Недостатоци во однос на прибирање на податоци

76. Иако во текот на мониторингот на ЕКРИ, како и во други студии, забележани се конкретни случаи на говор на омраза, понекогаш со оглед на впечатокот или заклучокот дека говорот на омраза е во пораст, реалната слика за распространетоста на говорот на омраза сè уште останува нејасна. Ова е последица на различни фактори кои се забележани во текот на мониторингот, како што се: различните начини на кои се дефинира говорот на омраза (па така опфатени се само одредени лични карактеристики и статус на кои може да биде заснован говорот на омраза); фактот што различни засегнати органи применуваат различни приоди кон класификацијата; ограничувањето на прибирањето на податоци само на оние случаи во кои говорот на омраза потенцијално претставува кривично дело; неевидентирањето на конкретни случаи на говор на омраза, односно непријавувањето на вакви случаи при релевантните власти; и повремено има целосно отсуство на било какво прибирање на податоци во однос на појавата на говор на омраза или пак воопшто не се објавуваат никакви податоци кои се веќе прибрани.

77. Во одредени случаи, неприбирањето на податоци е одраз на загриженоста дека тоа не би било компатибилно со обврските во однос на заштита на податоците. Натаму, не сите податоци кои се прибрани досега се земаат соодветно предвид. Ова особено важи за резултатите од мониторингот спроведен од граѓанското општество. Покрај тоа, таквите податоци како што се прибираат не секогаш се анализираат со цел да се овозможи донесување на заклучоци во однос на одговорот кој се бара да се даде на така откриените случаи на говор на омраза. На крајот, потребно е да се обезбеди дека прибраните податоци одат и над само испитување на распространетоста на говорот на омраза, туку дека се прибираат и податоци за влијанието на говорот на омраза врз лицата кои се негова цел.

Критериуми во однос на прибирањето на податоци

78. Следствено **прибирањето и анализата на податоци** во однос на реалната распространетост на говорот на омраза треба да се спроведуваат на многу поконзистентни, систематски и сеопфатни основи.

79. Ова прво значи дека треба да се прибираат податоци за сите случаи, со упатување на толкувањето за тоа што преставува говор на омраза во целите на Препораката.

80. Второ, не треба да има повикување на одредбите за заштита на податоци за да се ограничи или да се спречи прибирање на податоци во однос на појавата на говор на омраза. Секако, овие гаранции не забрануваат прибирање и обработка на податоци кои се однесуваат на лица кои може да се идентификуваат во случаи во кои: податоците се прибираат за законска цел; податоците се адекватни, релевантни и не се однесуваат на

непотребни прашања во контекст на конкретната цел; податоците се точни и се новелираат; податоците не се чуваат подолго отколку што е пропишано. Натаму, гаранциите за заштита на податоците не се применуваат врз какви било податоци кои се прикажани анонимно, односно на таков начин кој оневозможува идентификување на кој било поединец засегнат од говорот на омраза и ова треба да биде случај со сите статистички анализи за употребата на говор на омраза.

81. Трето, податоците кои се прибираат не треба да бидат ограничени на случаите во кои за предметниот израз или има наводи или се утврдило дека преставува казниво дело, со оглед на тоа што ова автоматски ги исклучува најголемиот број на ситуации во кои се употребува говорот на омраза, а кои бараат соодветна реакција.

82. Четврто, релевантните јавни власти треба да имаат експлицитна одговорност да поднесуваат извештаи во статистички формат за сите претставки по случаи во кои има наводи дека имало говор на омраза спротивно на одредбите од управното, граѓанското или кривичното право, а во кои извештаи ќе бидат содржани и податоци за исходот на било какви процесни дејствија кои се преземени по таквите претставки.

83. Петто, прибирањето на податоци не треба да биде ограничено на евидентирање претставки против говор на омраза, туку исто така треба да опфати и информации за искуството на лицата кои биле погодени од говорот на омраза и кои можеби се неволни да го пријават фактот дека биле изложени на говор на омраза. Мониторингот- без оглед дали се врши во реално време или ретроспективно преку анализа на архивиран материјал или кој инволвира анализа на дискурсот и содржината[61] - најкорисно би било да го спроведе граѓанското општество и телата за еднаквост/националните институции за човекови права, со тоа што националните институции за човекови порава треба да го имаат ваква надлежност со оглед на опфатот на нивните специфични активности и приоритети, се разбира доколку ова сè уште не е дел од нивниот мандат.

84. Сепак, има потреба да се обезбеди соодветна помош за таквиот мониторинг, што од своја страна може да бара финансирање или на аналитичар на состојбите со човековите права или на хардверот и софтверот потребни за спроведување на автоматизирани техники за анализа. Телата за еднаквост/националните институции за човекови права и останатите надлежни органи треба да бидат во состојба да спроведат или да нарачаат спроведување на анкети со лицата кои можеби биле цел на говор на омраза за да се утврди колку често се јавува говор на омраза, особено во околности во кои нема подготвеност за мониторинг или за пријавување на случаите на говор на омраза. Добри примери во овој контекст се општата Европска анкета за криминал и безбедност,[62] како и анкетата спроведена од Агенцијата на Европската унија за фундаментални права, конкретно во однос на лезбејките, хомосексуалците, бисексуалните и трансродовите лица.[63]

---

[61] Видете B. Lucas, *Methods for monitoring and mapping online hate speech (Методи за мониторинг и мапирање на онлајн говор на омраза)*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

[62] Видете J. van Dijk, J. van Kesteren и P. Smit, *Criminal Victimisation in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 Icvs and EU ICS*, 2007.*(Кривична виктимизација од меѓународна перспектива: клучни наоди)*

[63] Како што е вознемирувањето кое е откриено преку анкетата на Агенцијата на Европската унија за фундаментални права - Анкетата на лезбејки, хомосексуалци, бисексуалци и трансродови лица- главни резултати (European Union Agency for Fundamental Rights' *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Main results*, 2014.)

Таквите анкети исто така може да се користат за да се утврдат последиците од говорот на омраза за лицата од овие групи, особено кога станува збор за можноста таквите лица да почувствуваат страв, срам, чувство на изолираност, да се повлечат од општеството и да се подготвени да поднесат претставка или се одвраќаат од поднесување претставка.[64]

85. Шесто, важно е податоците кои се собираат со употреба на овие различни техники да се споредуваат и соодветно да се анализираат, со користење на современи технологии за процесирање на податоци, за да може да се определи точната распространетост на појавата која е предмет на анализа. Конкретно, секогаш кога се прибираат податоци од два или повеќе извора и се стават заедно или се прикажуваа „агрегатно“ во анонимен статистички формат за да се илустрира стапката на појава на конкретни случаи на говор на омраза- како што е говор на омраза кој е спротивен на управното, граѓанското и кривичното право- важно е така собраните податоци да можат да се поделат на помали единици со информации со цел да можат да се идентификуваат прашањата кои се однесуваат на одредени групи (како што се на пример попреченост, род, религија или верување), како и факторите (како што се вид на корисник и локација на корисникот). Ова ќе осигури дека појавата на одредени трендови или особената ранливост на одредени целни групи на говор на омраза стануваат поевидентни. Таквите сознанија потоа треба да се земат предвид при донесувањето на мерките за справување со говорот на омраза.

86. Седмо, податоците кои се собираат и нивната анализа треба да бидат широко дистрибуирани. Таквите податоци треба да им се дадат не само на оние тела и поединци кои имаат формални одговорности во справувањето со говорот на омраза, туку и на политичарите, верските и лидерите на заедниците и останатите во јавниот живот кои се во позиција јасно да стават до знаење дека говорат на омраза е неприфатлив во едно демократско општество. Натаму, важно е податоците и нивната анализа да се презентираат во формат кој е лесен за натамошна дистрибуција на таквите податоци преку медиумите. Ова ќе ѝ овозможи на јавноста да оцени што се случува и каква штета предизвикува употребата на говорот на омраза.

87. На крајот, треба да се назначи конкретен јавен орган кој ќе има одговорност да обезбеди дека овие различните засегнати тела и институции реално ги исполнуваат барања за конзистентно, систематско и сеопфатно прибирање на податоци и нивна анализа.

Ѓ. Подигање на свеста и против - говор

Препорака 4

88. Оваа Препорака е насочена кон одвраќање и спречување на говор на омраза покажувајќи ги опасностите кои произлегуваат од говорот на омраза преку против-говор, односно преку реафирмација на вредностите кои се загрозени со говорот на омраза и се оспоруваат претпоставките на кои се потпира говорот на омраза. Следствено, ова бара собирање на најразлични актери, но особено јавни личности и официјални претставници, педагози и наставници, невладини организации, тела за еднаквост и национални институции за човекови права. Сепак, фокусот на потребата од активен ангажман на јавноста

[64] „Извештаите за субјективно искусената дискриминација се корисни како индикатори, особено кога истите се оценуваат во светлина на други видови информации, како што се статистички податоци за невработеноста, полициските извештаи, поднесени претставки, итн.”, ОП бр. 4, став 9.

воопшто по ова прашање го одразува фактот дека почитувањето и чувањето на вродената достоинство и еднаквите и неотуѓиви права на сите припадници на човештвото е одговорност на секој поединечен граѓанин во општеството.

89. Истовремено препораката 4 бара кон одредени лица да се насочат посебни напори, при што и ќе се нагласи неприфатливоста на говорот на омраза и ќе се зајакнат вредностите кои се поткопуваат со користењето на говорот на омраза. Ваквите напори треба да се насочат не само кон оние кои се особено подложни на влијание од дезинформации, негативни стереотипи и стигматизација, туку и на оние кои или веќе потклекнале на таквото влијание или настојуваат да извршат таквото влијание. Минатите искуства покажуваат дека демократијата и плурализмот можат да бидат поткопани и занемарени кога се слушаат и се постапува по повиците на одредени лица да им се ускрати правото на рамноправност и достоинство на другите.

90. Така, се подразбира дека одржувањето на плурализам и демократија бара отстапки од поединци и групи на поединци, како и ограничување на некои нивни слободи за да се обезбеди поголема стабилност на општеството во целина.

Подигање на свеста

91. Сепак, овие идеали нема да може да се зачуваат и да се вреднуваат само со наметнување на ограничувања на она што луѓето можат да го прават или да го кажат. Исто така од суштинска важност е да има разбирање на **важноста од почитувањето на разновидноста** во општеството, како и споделена заложба за зачувување на таквата разновидност. Истовремено, потребно е да се преземат чекори за да се отстранат оние бариери меѓу различните групи во општеството кои може да го попречат развојот на заемното почитување и разбирање и кои може да се експлоатираат за да се промовира раздор и непријателство. Овие цели може да се постигнат на различни начини.

92. Прво, важно е да се одржува познавањето за тоа што се случило во минатото. Ова може да се постигне преку комеморација на холокаустот и други напади врз демократијата, плурализмот и човековите права кои настанале во Европа и на други места во светот во текот на нашата заедничка историја. Таквите комеморации може да се спроведат преку организирање на настани на овие посебни денови кога се обележуваат јубилеи, како и преку подигање на споменици за да се обележи историскиот настан, како и преку континуирани програми со кои се подига свеста и разбирањето за тоа што се случило и зошто размислувањето за таквите настани е релевантно и денес. Конкретно, би било корисно да се сврти вниманието на сличностите меѓу целите и активностите на организациите кои денес промовираат омраза и нетолеранција и организациите кои тоа го правеле во минатото и тоа со катастрофални последици.

93. Второ, треба да се вложат напори за да се обезбеди дека има многу поголемо разбирање за тоа што бараат стандардите за човековите права и за тоа зошто нивното почитување е од суштинска важност за едно демократско општество. Конкретно, овие прашања со особен акцент на карактерот и влијанието на дискриминаторските практики – треба да бидат вклучени во општото образование за сите. Следствено наставниците и професорите треба да добијат соодветна обука и неопходни наставни материјали за да можат да обезбедат настава по овие прашања. Во контекстот на училиштата, важно е ваквото образование да се применува и на начинот на кој се однесуваат

учениците едни кон други.[65] Во овој контекст, ЕКРИ, во текот на мониторингот на состојбите во Државите – членки, препорачува донесување мерки за промовирање на меѓусебна толеранција и почитување во училиштата без оглед на сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Сепак, се забележува дека одговорностите кои им се доделуваат на одредени институции за составување на соодветни наставни планови за ова прашање не секогаш се исполнуваат и дека има случаи во кои не се организираат предавањата затоа што не биле донесени соодветни аранжмани за спроведување на наставните планови. Оттука потребата да се обезбеди дека се дава неопходната помош за составување и спроведување на таквите наставни планови и дека се врши соодветен надзор на активностите и за дефинирање и за спроведување на наставните планови. Натаму, информациите и подигањето на свеста за човековите права не треба да биде прашање кое ќе биде опфатено само со формалните образовни програми. Ова прашање исто така треба да биде предмет на континуирани дискусии во медиумите и на информативните програми наменети за општата јавност.

94. Трето, треба да се преземат или поддржат иницијативи за продлабочување на почитувањето на различноста преку промовирање на поголема свест за „другиот“ и „другите“ во општеството. Таквите иницијативи може да бидат во форма на уметнички настани, филмски фестивали, концерти, кулинарски настани, драми, играње улоги, изложби, предавања и семинари и специјални проекти во кои учествуваат училиштата, како и посебни медиумски програми и публикации. Исто така би можело да биде од корист лицата од емигрантско потекло- вклучително, но и не само оние кои се познати на полето на пример на културата, економијата и спортот- да учествуваат во програми кои ја прикажуваат нивната успешна интеграција и дека истовремено го одржале својот идентитет. Сепак, малку е веројатно дека сите овие промотивни активности ќе бидат успешни доколку сите јавни власти не дадат пример за заемно почитување и разбирање и тоа преку начинот на кој ги извршуваат нивните различни функции.

Отстранување на бариерите за разбирањето

95. Четврто, треба да се овозможи меѓу-културен дијалог- кој се состои од отворена размена на гледишта со должна почит меѓу поединци и групи кои припаѓаат на различни култури, за да се стекне продлабочено разбирање за гледиштата на едните и другите. Таквиот дијалог треба да ги земе предвид насоките од *Белата книга на Советот на Европа за меѓу-културен дијалог „Заеднички живот во рамноправност и достоинство.“*[66] Конкретно, ваквиот дијалог може да се оствари преку организирање на заеднички културни настани и истражувачки проекти, организирање на курсеви за изучување на јазици, обезбедување стипендии и програми за размена на студенти и организирање на работилници за истражување на одредени прашања кои се предмет на загриженост. Во случајот на заедниците со кои односите во минатото биле обележани со конфликти, поддршката за дијалог меѓу нив можеби ќе треба да се поврзе со мерките за промовирање на спречување на конфликти, медијација и помирување. Повторно, важно е јавните власти да имаат активна улога во овој дијалог со цел нивното однесување да биде поттик и пример кој ќе го следат другите.

96. Петто, врските меѓу различните заедници би можеле да се зацврстат преку поддршка на „создавањето на мрежи за соработка, а со цел

[65] Видете ги мерките предложени во ОП бр. 10, дел II и III.

[66] Иницирана од Министрите за надворешни работи на државите-членки на Советот на Европа на нивната 118-та Министерска седница, 7 мај 2008 г.

градење на заемно разбирање, унапредување на дијалогот и инспирирање на конструктивни активности кои ќе доведат до заеднички политички цели и напори за постигнување на опипливи резултати, како што се помош за проекти на полето на образование, здравствена заштита, спречување на конфликти, вработување, интеграција и медиумска едукација."[67] Од помош исто така може да биде и воспоставувањето на **механизми за идентификување и справување со потенцијалните области на тензија меѓу припадниците на различните заедници и обезбедување помош за спречување на конфликти и медијација.**[68]

97. Шесто, треба да се преземат особени напори за **борба против дезинформациите, негативните стереотипи и стигматизацијата,** со оглед на тоа што истите даваат основа за употреба на говор на омраза. На пример, полицијата и судството треба да го откријат етничкото потекло на наводните сторители на казниво дело само кога тоа е строго неопходно и е во служба на легитимна цел, затоа што откривањето на етничкото потекло може неоправдано да ги зајакне предрасудите, а последователното ослободување на наводните сторители може да се занемари или за истото воопшто да не се извести. Сепак, не е доволно да се коригираат „фактите" и да се оспорат претпоставените карактеристики кои погрешно му биле припишани на одредено лице или група на лица, со оглед на тоа што ова може да не биде објавено во ист тираж или да не добие толкаво внимание како што добиле изјавите кои се предмет на исправка или кои се оспоруваат. Потребно е да се преземат напори за ширење колку што е можно посеопфатно на можни алтернативи, сеопфатни наративи за оние кои се предмет на дезинформации, негативни стереотипи и стигматизација, кои ги сликаат во позитивно светло, кое е аргументирано, и уверливо го оспорува прикажувањето на засегнатото лице или група на лица во негативно светло. Ова би можело да вклучи чекори за промовирање на учество и прифаќање на припадници на малцинствата во мешани спортски тимови. **Покрај тоа, треба да има јасна забрана на користењето на профилирање** – односно користењето на стереотипни претпоставки засновани на припадност на одредена група[69] –како основи за мерки кои се преземаат за борба против тероризмот, спроведување на законот, имиграцијата, царински и гранични контроли.[70] Иако сите такви напори може и да не влијаат на гледиштата на оние кои користат дезинформации, негативни стереотипи и стигматизација, тие може да придонесат со тоа што ќе спречат други луѓе да бидат повлијаени од ваквите појави.

Важноста на против-говорот

98. Конечно, овие напори треба да бидат придружени со конкретна, брза и целосна осуда на самата употреба на говор на омраза. Јасната осуда за употреба на говор на омраза е неопходна не само затоа што говорот на

---

[67] Како што се препорачува во Резолуцијата на Советот за човекови права 16/18 за борба против нетолеранција, негативни стереотипи, стигматизација, дискриминација, поттикнување на насилство, насилство против дури лица засновано на религија или верување, (24 март 2011 г.), став 5(а).

[68] *Ibid*., став 5(б).

[69] Расното профилирање, според ОП бр. 11 (став 1) преставува „Користење од страна на полицијата, без објективно и разумно оправдување, основи како што се раса, боја, јазик, религија, националност или национално или етничко потекло во активностите за контрола, надзор или истрага".

[70] За потребата да се спречи профилирањето видете на пример *(Извештај на Специјалниот известител за современи форми на расизам, расна дискриминација, ксенофобија и сродна нетолеранција) Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, A/HRC/29/46, 20 април 2015 г.

омраза е целосно неприфатлив во едно демократско општество, туку и затоа што истата служи да се зајакнат вредностите врз кои се заснова едно општество. Таквиот **против-говор** затоа не треба само да подвлече дека употребата на говор на омраза е погрешна, туку и да нагласи зошто истиот е анти-демократски. Важно е никој да не стои настрана и да дозволи говорот на омраза од каков било вид да се користи без истиот да се оспори. Таквото оспорување е особено изводливо на онлајн медиумите, кои обезбедуваат различни средства за реагирање на содржината која се пренесува. Сите корисници на медиуми во која било форма затоа треба да бидат охрабрени да го свртат вниманието на примери во кои говорот на омраза се користи и јасно да го изразат нивното несогласување со содржината. Сепак, иако од една страна оспорувањето на употребата на говорот на омраза е одговорност на сите, јавните личности од друга страна можат да дадат значаен придонес во овој контекст, заради почитта која ја уживаат, поради што пак нивното мислење има големо влијание врз другите. Затоа од суштинска важност е сите јавни личности, имено политичари и верски и лидери на заедниците, но и познати личности од уметноста, деловната заедница и спортот да проговорат кога ќе чујат или видат дека се употребува говор на омраза, инаку нивниот молк може да придонесе кон легитимизирање на употребата на говорот на омраза. Во циклусот на мониторинг, забележано е дека телата за еднаквост, народните правобранители и националните институции за човекови права често се многу гласни во осудата на употребата на говорот на омраза. Ова секако е особено важно, но таквата осуда треба да биде присутна во главните општествени текови, со цел истата да биде многу повеќе општ одговор на јавните личности, наместо да се состои од само неколку осамени гласови. Ваквиот против-говор исто така може да биде во форма на повлекување од активности и организации во кои се активно инволвирани лицата кои употребуваат говор на омраза.

99. Иако многу од чекорите предложени погоре се со општа примена, препораката 4 нагласува дека има посебна потреба вакви чекори да се преземат во однос на деца, млади и високи државни претставници. Во случајот на децата и младите, ваквите дејствија се потребни затоа што нивната возраст ги прави особено подложни на влијание на говор на омраза, како и затоа што против-говорот овозможува образованието полесно да ги ослободи од предрасудите кои даваат основа за употребата на говорот на омраза. Во случајот на државни претставници, предложените чекори се потреби и поради опфатот на позитивното влијание кое го имаат врз другите поради нивната позиција, како и поради тоа што истата таа позиција го прави секој говор на омраза од нивна страна особено сериозен поради впечатокот дека лицето во однос на таквиот говор на омраза ужива одобрување од државата.

100. Препораката 4 исто така предвидува преземање чекори за да се поттикнат оние кои употребуваат говор на омраза да се одречат од говорот на омраза и да им се помогне да стават крај на нивната поврзаност со групите кои употребуваат говор на омраза. Се смета дека ова не е лесна задача, особено заради фактот што длабоко вкоренетите предрасуди употребата на говорот на омраза можат да ја претвораат во навика. Сепак, промената на матрицата на однесување не е невозможна и во текот на циклусот на мониторинг забележани се повеќе проекти насочени кон оваа цел. Затоа би било соодветно, ваквите проекти да бидат повторени и поддржани, потпирајќи се исто така на искуството стекнато од програмите кои членот 16(1) од Конвенцијата за Совет на Европа за спречување и борба против насилството против жените и семејното насилство бара да се донесат за да се научат сторителите на семејно насилство да усвојат ненасилно однесување во меѓучовечките односи.

101. Чекорите предвидени во препораката 4 треба да се преземат не само од страна на поединци, туку и од најразлични актери. Сепак, препораката 4 заклучува дека особен придонес во овој контекст може да дадат, како што тоа впрочем и веќе го прават, невладините организации, телата за еднаквост и националните институции за човекови права, или поединечно или во нивна меѓусебна соработка. Во одредени случаи ова бара последните две тала да имаат посебни овластувања да работат против говор на омраза, но на сите три тела потребно е да им се дадат потребните ресурси за да ги спроведат активностите во овој контекст.

102. Натаму, препораката 4 става особен акцент врз активностите за едукација во подигањето на јаваната свест за опасностите кои произлегуваат од говорот на омраза и врз јакнењето на заложбата за плурализам и демократија. Ова бара да се зајакнат капацитетите на наставниците и педагозите, со цел да можат да ги спроведат потребните образовни програми.[71] Затоа треба да се обезбеди соодветна поддршка за обука потребна за таквите образовни програми, како и за изготвување на материјали потребни за изведување на ваквата настава.

103. Иако сите овие напори може да се преземат издвоени едни од други, многу е поверојатно дека истите ќе произведат многу поголемо влијание доколку се преземат во контекст на поголема соработка и координација на различните инволвирани заинтересирани страни. Како што е забележано во циклусите за мониторинг, ова бара донесување на национални стратегии и акциски планови за борба против екстремизам, расизам, ксенофобија, анти-семитизам и сродна нетолеранција, хомофобија и трансфобија. Таквите стратегии и планови треба да предвидат конкретни задачи за министерствата, општините и полицијата и да бидат составувани и оценувани на годишна основа. Исто така, би било соодветно да се донесат акциски планови за интеграција на малцинските заедници, при што таквите заедници ќе учествуваат во сите фази на планирање, надзор и оценка на ваквите планови. Во секој случај, од суштинска важност е овие напори да се континуирани, а не да се преземаат на ад хок основа, како и да ги опфатат сите форми на говор на омраза.

Е. Поддршка за лицата кои се цел на говорот на омраза

Препорака 5

104. Оваа препорака се однесува на потребата од обезбедување на различни форми на поддршка на лицата кои се цел на говорот на омраза. Ова е одраз на сознанието дека не само што употребата на таквиот говор може да има негативно влијание врз нив во емотивна и психолошка смисла, туку и дека тие може да не се свесни за нивните права да преземат дејствија против говорот на омраза или се одвраќаат од преземање на дејствија поради таквото влијание или различните форми на притисок да не ги искористат таквите права.

105. Употребата на говорот на омраза може да доведе до ситуација во која лицата кои се цел на таквиот говор не само да се чувствуваат исплашено и несигурно, туку, без никаква оправдана причина може да се почувствуваат виновни, посрамотени и понижени, што доведува до губење на самодовербата и самопочитта. Натаму, овие чувства исто така може да резултираат со физички симптоми како што се несоница и главоболки, како и ментални и физички здравствени проблеми од

[71] Во врска со ова, видете ги деталните препораки во делот III од ОП бр. 10.

посериозен карактер. Следствено, таквите чувства носат последици врз секој аспект од животот на засегнатите лица, на работното место, на училиште, во домот, но нивното влијание врз семејните односи и волјата да се учествува во општеството е особено сериозно.[72]

Обезбедување на советување и насочување

106. Затоа има потреба да се обезбеди дека е достапна **соодветна поддршка** за оние кои страдаат од која било од последиците од употребата на говорот на омраза или се под ризик од такви последици. Конкретно, има потреба ваквата поддршка да се обезбеди што е можно побрзо откога лицата биле изложени на говор на омраза и потоа низ сите фази на официјална реакција на таквиот говор на омраза, вклучително и во текот на евентуалната кривичната постапка. Потребни се соодветно обучени професионалци кои ќе дадат таква поддршка. Тие особено треба да се оспособени да постават прашања за чувствата и стравовите на лицето, како и да утврдат дали има потреба за медицинска интервенција. Покрај тоа, овие професионалци треба да го разуверат лицето кое било цел на говорот на омраза дека истото не е виновно за тоа и треба да му помогнат на засегнатото лице да го поврати чувството на контрола и доверба. Исто така, треба да се подвлече дека процесот на оправување ќе бара време и дека периодот на оправување може да се разликува според конкретното искуство и карактерот на лицето кое е погодено од говорот на омраза. Обезбедувањето на ваква поддршка за лицата кои се цел на говорот на омраза треба да се организира на систематска основа и поддршката да биде достапна без оглед на формата на говор на омраза на која било цел засегнатото лице.

Користење на правото на правен лек

107. Истовремено, лицата кои се цел на говорот на омраза имаат право да одговорат на таков говор и преку **против-говор и осуда** и преку користење на правни лекови во постапки покренати пред надлежните судови и власти. Сепак, фактот дека такви права се предвидени не е доволен. Исто така е важно лицата кои се цел на говор на омраза да знаат за таквите можности и истите да не се одвраќаат од користење на таквите права.

108. Има различни мерки кои може да се применат со цел да се обезбеди дека лицата кои се цел на говор на омраза се **свесни за нивните права**. Таквите мерки опфаќаат промотивни кампањи со кои јасно се кажува не само дека говорот на омраза е неприфатлив, туку исто така се информира за различните начини на кои лицата кои се цел на говор на омраза можат да одговорат или да употребат правни лекови. Покрај тоа, таквите кампањи треба да нагласат дека, поднесувањето на претставка не само што е важно за да се реши конкретната ситуација на засегнатото лице, туку ова е важно и како дел од пошироките напори за борба против говор на омраза. Таквите кампањи често може да бидат од општа природа. Сепак, во одредени случаи може да биде корисно таквите кампањи да се фокусираат на припадници на одредени групи како што се познатите малцинства или ЛГБТ лицата, со помош на

[72] Видете го прегледот на литературата кај I. Dzelme, *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community (Attacking Who I am) A qualitative study (Психолошките ефекти на говорот на омраза- индивидуалните искуства и влијанието врз заедницата (напад врз мојата личност) квалитативна студија*, Латвиски центар за човекови права), Latvian Center for Human Rights, 2008. Ова е земено предвид и во одредбите на Директивата 2012/29/EU на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 г, за воспоставување на минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела со која се заменува Рамковната одлука на Советот 2001/220/JHA.

невладините организации и медиумите кои ваквите заедници конкретно ги користат.

109. Исто така, информациите за различните можности за покренување дејствија против говорот на омраза може да се прошират преку канцелариите на органите на централната и локалната власт кои јавноста ги користи, потоа преку советодавни центри, адвокати и невладини организации.

Отстранување на пречките за користење на правните лекови

110. Натаму, дури и кога има свест за релевантните права, има различни фактори кои може да ги одвратат лицата кои се цел говор на омраза таквите права и да ги искористат. Таквите пречки може да вклучат чувство дека целата постапка е премногу компликувана, премногу скапа или дека не вреди да се вложуваат напори, особено ако пости уверување дека нема да се поверува во претставката или дека истата нема да биде земена сериозно. Покрај тоа, лицата може да бидат одвратени од преземање дејствија заради страв од одмазда од оние кои се автори на говорот на омраза, како и заради конкретни закани против нив. Сите овие фактори се чини дека резултираат со мал број на пријавени случаи на говор на омраза, како што се забележува во текот на циклусите на мониторинг.

111. Грижата во однос на **компликуваноста и трошоците поврзани со поднесување претставка** - особено кога станува збор за правна постапка- против говор на омраза може најдобро да се реши со тоа што условите за поднесување претставка ќе се дефинираат многу едноставно, а самата постапка ќе биде лесна за користење, а треба да се обезбеди и дека е достапна соодветна помош за поднесување и следење на претставката. Таквата помош може да биде во форма на поддршка за организации - или невладини организации или тела за еднаквост или национални институции за човекови права- кои од своја страна ќе даваат совети и ќе ги застапуваат засегнатите лица во постапките и/или организирање на планови за правна помош за поднесување претставки, особено кога станува збор за правна постапка. Не би било соодветно јавните власти или приватните организации да наплаќаат за нивните услуги за процесирање на претставките поднесени до нив против говор на омраза. Натаму, таксите за правните постапки покренати во однос на говор на омраза, не треба да бидат поставени на ниво, кое покренувањето на таквите постапки би го направило неизводливо. Натаму, сите кои имаат задача да примаат претставки, или како дел од јавните власти или во приватните организации, треба да имаат соодветна обука за да обезбедат дека начинот на кој се примаат претставките сам по себе не ги одвраќа лицата кои се жалат.

112. Без оглед на таквата поддршка за поднесување претставки, малку е веројатно дека ќе се поднесуваат претставки кога има распространето чувство дека нема да има никаков резултат од претставката, без оглед дали се работи за самото засегнато лице или за групата на лица на која ѝ припаѓа. Затоа, од суштинска важност е да се покаже и позитивниот исход од претставката – имено, може да се покаже позитивниот исход на правниот лек за лицето кое ја покренува постапката и/или дејствијата кои се преземаат за да се спречи повторување на говорот на омраза. Ова бара не само соодветна истрага и одлука по претставките против говор на омраза, туку и да се распространат информациите за нивниот исход. Ова последново може да биде корисен елемент во чекорите кои се преземаат за да се обезбеди дека лицата кои се цел на говор на омраза ги познаваат своите права.

113. Натаму, лицата кои се цел на говорот на омраза не треба да е одвраќаат заради страв од последиците кои би можеле да се јават доколку поднесат претставка или ако поднесат докази за говорот на омраза. Така, треба да има кривично-правна забрана на **одмазднички** активности- како што се отпуштање од работа или вознемирување на засеганите лица. На пример, ЕКРИ во текот на мониторингот на Државите-членки препорачала мигрантите со нерегулиран статус да имаат можност да поднесуваат претставки против говор на омраза без да се соочат со ризикот веднаш да бидат протерани од земјата.

Ж. Само-регулација

Препорака 6

114. Оваа препорака се однесува на начинот на справување со говорот на омраза преку активности на телата, институциите и другите организации на кои им припаѓаат лицата кои употребуваат говор на омраза или со кои се на друг начин поврзани. Иако говорот на омраза е прашање кое треба да ја засега целата јавност и се јавува на најразлични форуми, оние кои се автори на говор на омраза во многу случаи се конкретно поврзани, вклучително како вработени и корисници на услуги - со едно или повеќе различни тела, институции и организации. Тие може да бидат и јавни и приватни организации и вклучуваат парламенти и други избрани тела на национално, регионално и локално ниво, министерства и други јавни тела, државната и јавната администрација, политички партии, професионалните здруженија, деловни организации, училишта, универзитети и други образовни институции, како и најразлични културни и спортски организации.

Прашање на одговорност

115. Без оглед на тоа што проблемите кои произлегуваат од говорот на омраза можеби не се во фокусот на вниманието на секое од таквите тела, институции и организации, сите тие ја делат одговорноста која ја имаат сите граѓани во едно демократско општество да го почитуваат и чуваат вроденото достоинство и еднаквите и неотуѓиви права на сите припадници на човештвото. Така, колку што е можно во рамките на нивните надлежности, овие тела, институции и организации треба јасно да стават до знаење дека употребата на говор на омраза од страна на било кое лице кое е поврзано со нив е целосно неприфатливо и треба да преземат дејствија за спречување и санкционирање на таквиот говор на омраза. Натаму, тие треба да настојуваат да обезбедат дека ќе ја разгледаат секоја употреба на говор на омраза од страна на лица кои се поврзани со нив. Покрај тоа, тие треба да обезбедат обука со цел таквите лица да сфатат зошто употребата на говор на омраза е неприфатлива, како и со цел други лица да проговорат против и да го осудат таквиот говор на омраза.

Основни карактеристики

116. Акцентот што во овој контекст препораката го става врз **само-регулацијата** е одраз на потребата да се обезбеди дека контролата врз слободата на изразување е ограничена што е можно повеќе. Исто така, ова е одраз на сфаќањето дека овие тела, институции и организации најчесто се во најдобра позиција да идентификуваат одредена употреба на говор на омраза и да ја спречат континуираната употреба на таквиот говор, или преку убедување или преку изрекување на некаков вид на санкција. Затоа во многу случаи користењето на само-регулација може да биде најсоодветниот и најделотворниот приод за справување со говорот на омраза. Сепак, исто така е прифатено дека **карактерот на овие тела, институции и организации може да се разликува во**

значајна мерка и дека ова ќе има влијание врз точниот начин на кој тие ќе можат да ги исполнат нивните конкретни одговорности за справување со говорот на омраза. Затоа ова треба да се има на ум при давањето поддршка од владите за само-регулација од страна на овие тела, институции и организации. Конкретно, условот за таквата поддршка не треба да биде еден единствен модел за само-регулација кој треба да се усвои; **заради ова само-регулацијата на медиумите конкретно се разгледува во препораката 7.**

117. Сепак, препораката 6 идентификува одредени карактеристики кои може да биде корисно да се вклучат во плановите за само-регулација, како што е донесувањето на **кодекси на однесување** (етички кодекси) придружени со одредени санкции за непочитување на одредбите од таквите кодекси, аранжмани за надзор на изјавите и публикациите за да се спречи користењето на негативни стереотипи и информации кои доведуваат во заблуда, обезбедување на обука и дефинирање на механизми за поднесување на претставки.

Кодекси на однесување

118. Постоењето на такви кодекси е уште поважно кога позицијата на говорникот може да се карактеризира со имунитет- како што е случај со судиите и парламентарците- со оглед на тоа што ова може да спречи да се преземат какви било дејствија против употребата на говор на омраза од страна на засегнатото лице.

119. Од мониторингот на ЕКРИ јасно произлегуваа дека различни тела, институции и организации веќе донеле кодекси на однесување (етички кодекси) и слични стандарди- вклучително и деловници за работа- кои може да се искористат во справувањето со говорот на омраза од страна на лица кои се поврзани со нив на некој начин. Примери за такви кодекси кои може да се сретнат во различни држави – членки се кодексите донесени за судиите, министрите, членовите на законодавните домови, членовите на професионални здруженија, спортските работници и наставниот кадар и студентите на универзитетите и факултетите. Покрај тоа има одреден број на меѓународни и регионални кодекси и повелби кои може да се применат врз телата, институциите и организациите кои функционираат во Државите - членки како што се Дисциплинскиот кодекс на Меѓународната федерација на фудбалски сојузи (ФИФА), насоките на Фудбалскиот сојуз на Европската унија (УЕФА) и Повелбата на европските политички парти за нерасистичко општество. Во одредени случаи опфатот на овие кодекси може да биде доста широк, како што е случај со кодексите за спортските сојузи. Така, овие кодекси се применуваат не само за оние кои се занимаваат со одреден спорт или кои се инволвирани во организацијата и управувањето на определената спортската дејност, туку се применуваат и за оние кои присуствуваат или ги поддржуваат спортските настани и на самото место на одржување на настанот и на други места (на пример во текот на патувањето кон местото на одржување на спортскиот настан). Одредени кодекси на парламентарците се применуваат каде и да е искажан оспориот говор, па така таквите кодекси не се ограничени само на активностите кои се одвиваат во самиот законодавен дом.

120. Сепак, одредбите од овие кодекси не секогаш конкретно се однесуваат на говор на омраза. Наместо тоа, тие се однесуваат на различни видови на однесување кое може да се подведе во опфатот на говор на омраза, како што се употреба на навредлив, напаѓачки или заканувачки јазик, или може да се однесуваат само на барање за почитување на достоинството и рамноправноста во општа смисла. За жал не сите форми на говор на омраза во практиката се смета дека се опфатени со такви формулации и

следствено не се преземаат никакви дејствија против авторите на говорот на омраза, вклучително и против оние кои користат расистички и хомофобичен и трансфобичен говор. Многу е поверојатно дека употребата на кодексите во целите на справување со говорот на омраза ќе биде многу поделотворно доколку забранетиот вид на однесување е експлицитно формулиран со упатување на толкувањето на говорот на омраза содржано во оваа Препорака. Конкретно, кодексите на однесување треба да ги опфатат сите форми на говор на омраза, а не само оние кои може да подлежат на кривични санкции. Натаму, кодексите треба јасно да ја предвидат заложбата на оние кои ги донесуваат кон рамноправност и да не остават никаков сомнеж за нивниот став дека употребата на говор на омраза е неприфатлива. Во сите случаи, формулациите кои се користат во кодексите на однесување треба да бидат јасни и лесно разбирливи за да нема никакво двоумење за тоа кој вид на однесување се смета за неприфатливо. Ова е важно и за оние кои може да бидат предмет на санкции и за оние кои се цел на говорот на омраза. Натаму, кодексите не треба да бидат дистрибуирани и да се изнесат само пред оние на кои се однесуваат, туку треба да бидат и јавно достапни со цел секој кој е заинтересиран за обезбедување на почитување на барањата содржани во нив да може следствено да дејствува.

121. Препораката 6 конкретно повикува политичките партии да бидат поттикнати да ја потпишат **Повелбата на европските политички партии за нерасистичко општество**, затоа што прифаќањето на оваа Повелба од партиите ќе значи не само прифаќање од нивна страна на конкретните одговорности на таквите партии како актери во еден демократски политички процес, туку исто така ќе биде пример за другите за да ја демонстрираат потребата од донесување на кодекси за справување со говорот на омраза.[73]

Спроведување

122. Иако донесувањето на кодекси само по себе е одраз на заложбата кон вредностите предвидени во истите, нивната делотворност исто така бара аранжмани за да се обезбеди дека нивните одредби се почитуваат. Ова може најдобро да се постигне преку комбинација на **механизми за надзор и за поднесување на претставки.**

123. Техниките за мониторинг се разликуваат. Во некои случаи, таквите техники се состојат само од слушање на говори и преглед на публикации на оние кои се поврзани со одреденото тело, институција или организација, по што би следел соодветен одговор. Сепак треба да има лице кое има јасно дефинирана одговорност за таков надзор, иако и останатите можат да укажат на конкретни случаи на говор на омраза. Натаму, како што се наведува во препораката 6, од особена важност за оние кои вршат надзор е да внимаваат на употребата на негативни стереотипи и информации кои можат да доведат во заблуда, со оглед на тоа што негативните стереотипи може да бидат помалку очигледна форма на говор на омраза, додека пак информациите кои доведуваат во заблуда можат да ги зајакнат предрасудите кои овозможуваат опстојување на говорот на омраза. Во контекст на местата за спортски настани, треба да се посвети особено внимание на надзорот врз посетителите на спортските настани, за да се спречат да дистрибуираат или да продаваат во близина на места на одржување на спортските настани на какви било материјали во кои се употребуваат говор на омраза, како и да се спречи пристап на оние кои покажуваат или носат натписи, летоци и

[73] Видете ја исто така Декларацијата на ЕКРИ за користење на расистички, антисемитистички и ксенофобични елементи во политичкиот дискурс (донесена на 17 март 2005 г.).

симболи на кои се употребува говор на омраза и да се одложи или прекине одреден спортски настан кога посетителите на спортскиот настан употребуваат говор на омраза на истиот.[74]

124. Механизмите за поднесување претставка може да обезбедат средство со кое ќе се определи дали биле прекршени одредбите од кодексите дури и кога внатрешниот надзор или извештаите на други тела не укажале на случаи во кои одредбите биле прекршени. Покрај тоа, кога ќе се утврди такво кршење на одредбите, со механизмите за поднесување на претставки може да де одлучи какви санкции треба да се изречат. Таквите механизми треба да бидат определени не само за оние кои се поврзани со релевантното тело, институција или организација, туку и за оние кои имаат основа да сметаат дека биле цел на говор на омраза од лице кое е поврзано со таквите тела, институции и организации. Механизмите треба да предвидат јасни, правични и транспарентни постапки и треба да бидат лесно достапни, како на пример преку бесплатен телефонски број или одреден онлајн аранжман. Телата, институциите и организациите кои имаат механизми за поднесување на претставки треба да вложат особени напори за да ги поттикнат оние кои се цел на говорот на омраза да се произнесат со претставки. Тие исто така треба да вршат надзор како се постапува по претставките со цел претставките да обезбедат вистински лек за лицата погодени од употребата на говор на омраза.

125. Најголем дел од веќе донесените кодекси исто така содржат одредби за изрекување на санкции во случај на кршење на нивните одредби. Санкциите се разликуваат, но можат да се состојат од парични казни, смена на министер од неговата позиција или прекинување на мандатот на судија, суспендирање на пратеник во парламентот од законодавните постапки, исклучување и забрана за присуство на одредени лица на места на спортски настани, одземање на поени во спортски натпревари и барање спортските настани да се одржат без присуство на публика. Важно е така изречените санкции да бидат реален одраз на сериозноста на употребениот говор на омраза, инаку ќе се добие впечаток дека се одобрува употребата на говор на омраза. Секако, изрекувањето на соодветни и јавно објавени санкции за употреба на говор на омраза може да испратат силна порака против говорот на омраза и да покажат дека не е прифатлива неограничена слобода на изразување. Така, кога е санкционирана конкретна употреба на говор на омраза, важно е раководството на засегнатото телото, институцијата или организација да им обрнат внимание на ова на лицата поврзани со нив, како и на пошироката јавност, при тоа експлицитно реафирмирајќи дека употребата на говор на омраза е целосно неприфатлива.

126. Делотворното спроведување на кодексите многу зависи од обезбедување на **соодветна обука** за лицата кои имаат одговорности во овој контекст. Конкретно, потребно е таквите лица да разберат што се квалификува како говор на омраза, вклучително и во кодирана и помалку очигледна форма, како да се реагира на употреба на говор на омраза и како да се постапува со оние кои употребуваат говор на омраза, како да се врши надзор и соодветно да се спроведува механизмот за поднесување на претставки. Со оглед на тоа што ова е нешто што не може лесно да се постигне од страна сите тела, институции и организации кои би било соодветно да донесат кодекси на однесување, од особена корист би била помошта во овој контекст дадена од страна на владите. Ова може да се стори директно или преку

[74] Видете ОП бр. 12 *Борба против расизмот и расната дискриминација во областа на спортот*.

помош дадена од организации кои имаат релевантни вештини на ова поле.

127. Покрај тоа, спроведувањето на кодексите ќе биде делотворно само доколку се обезбедат **доволно средства** за функционирање на различните инволвирани механизми за надзор и поднесување претставки. Затоа овој фактор треба да се земе предвид и во време на донесување на кодексите и при последователниот преглед на нивното функционирање.

128. Натаму со цел да се овозможи донесувањето и примената на кодекси на однесување (етички кодекси) за справување со говорот на омраза, би било од помош доколку владите дадат поддршка за **размена на информации** меѓу сите засегнати тела, институции и организации во однос на силните и слабите страни на кодексите кои се применуваат веќе подолг период.

Соодносот со другите форми на правни лекови

129. Во многу случаи само-регулацијата воопшто и внатрешните механизми за поднесување на претставки конкретно може да се очекува дека делотворно ќе се справат со случаите на употреба на говор на омраза, вклучително и со обезбедување на соодветна сатисфакција за лицата кои се цел на говорот на омраза. Сепак, ова не секогаш ќе биде случај, особено кога специфичната форма на говор на омраза е од таков карактер што плаќањето на обесштетување или изрекувањето на кривична санкција е одговорот кој е потребно да се даде во конкретниот случај. Така иако аранжманите за само -регулација често ја спречуваат потребата да се покренат други постапки според правни лекови предвидени со закон, тие никогаш не треба да бидат или да станат пречка за покренување постапки за користење на достапните правни лекови.

3. Медиумите и интернетот

Препорака 7

130. Употребата на говор на омраза во најголемиот број на случаи се случува преку медиумите и интернетот, а интернетот со можностите за поврзување кои ги нуди често го зајакнува опфатот и непосредноста на употребата на говорот на омраза. Истовремено, медиумите и интернетот се едни од главните средства не само за пренесување и зајакнување на вредностите кои говорот на омраза настојува да ги поткопа, туку и за користење на правото на изразување кое е од суштинска важност за едно демократско општество. Така, конкретниот фокус на оваа препорака и на регулирањето и на само-регулацијата на медиумите и на интернетот е одраз на сфаќањето за нивната особена важност за говорот на омраза—како преносно средство и за употреба на говорот на омраза и за неговото оспорување- како и на потребата да се обезбеди дека контролата врз слободата на изразување е ограничена колку што е можно повеќе. Иако одредена регулација на медиумите и интернетот не неконзистентна со правото на слобода на изразување, поголемиот акцент врз само-регулацијата за справување со говорот на омраза во многу случаи ќе биде не само поделотворно, туку и многу посоодветно.

Прифаќање на разновидноста

131. Терминот **„медиуми и интернет“** опфаќа многу форми на комуникација со различни карактеристики и влијание. Така овој термин ги опфаќа печатените медиуми (весници, журнали и книги, како и памфлети, летоци и постери), опфаќајќи ги исто така и аудиовизуелните и

електронските медиуми (како што се радиото, телевизијата, дигитални снимки на звук и слики, интернет страници, електронски апликации, електронска пошта и најразлични социјални мрежи и видео игри) и секако други форми на комуникација кои допрва се развиваат. Натаму, некои од изговорените, објавени или на друг начин пренесени работи навистина се на лична иницијатива, додека пак други содржини се производ на значајни деловни потфати. Некои од тие комуникации се предмет на различна форма на уредничка контрола, но останатите се појавуваат без претходно некој да ги прегледа, освен оној кој ја објавува таквата комуникација и се појавуваат без претходно знаење на лицето кое го обезбедува средството за комуникација. Во многу случаи авторот на комуникацијата може да се идентификува, но во други случаи тој или таа може да останат анонимни. Одредени комуникации стигнуваат до публиката скоро веднаш, но другите ќе зависат од волјата да се слуша, чита или на друг начин да се пристапи кон содржината која се пренесува. Некои комуникации се широко распространети и/или траат, но други едвај ќе бидат забележани и/или веднаш исчезнуваат. Сите овие разлики треба да се земат предвид при определувањето на опфатот на активностите за регулација и само-регулација, како и при определувањето дали очекувањата во однос на тоа што може да се постигне со регулацијата и само-регулацијата се реални.

132. Освен барањата кои се применуваат во однос на изјави и публикации (вклучително и преноси) според општата правна рамка (за која се дискутира во следниот дел), степенот на конкретна регулација на кој се предмет медиумите и интернетот се разликува од една до друга Држава-членка. Во некои случаи има барање за добивање лиценца или франшиза за работа. Исто така може да има барање за почитување на одредени стандарди, при што се изрекуваат и санкции- а можните санкции вклучуваат и трајно или привремено одземање на лиценцата и франшизата- кога не се почитуваат стандардите. Во други случаи, може да има само барање да се почитуваат одредени стандарди и да постои одредена надлежност за забрана одреден материјал да биде објавен, како и можноста да се изврши индиректно влијание преку доделување на субвенции во готово или во услуги или во натура, кои зависат од исполнување на одредени услови. Има и случаи во кои нема некои посебни барања кои треба да се исполнат освен оние кои се пропишани со општата законска рамка.

Основни барања

133. Сите **активности за регулација** на медиумите и интернетот- вклучително и активности кои се насочени кон говорот на омраза - мора да бидат конзистентни со правото на слобода на изразување и да предвидат заштитни мерки против злоупотреба на надлежностите кои се применуваат за сите законски мерки кои влијаат на користењето на ова право (кои се разгледуваат во следниот дел). Препораката 7 не сугерира дека треба да се предвидат нови регулаторни надлежности, но сепак нагласува дека треба делотворно да се искористат постоечките надлежности- вклучително и сите можни санкции- кои може да бидат релевантни за справување со говорот на омраза. За оваа цел, сепак важно е, како што е веќе нагласено- толкувањето на поимот на говор на омраза кој ќе се користи да биде сеопфатно како она кое може да се најде во Препораката. Натаму, таквите веќе постоечки надлежности ќе бидат корисни само доколку релевантните тела активно вршат надзор над телата кои истите треба да ги регулираат - вклучително и преку преземање на инцијатива за разгледување на начинот на кој одредени групи на лица се прикажуваат- и доколку веднаш одговараат на случаите на употреба на говор на омраза на кои ќе им се укаже.

134. Натаму, регулаторните тела треба да обезбедат дека јавноста е достаточно запознаена со нивната улога со цел случаите на говор на омраза да се поднесат до нив. За жал, се нагласува дека во циклусите на мониторинг забележано е дека релевантните тела понекогаш постојат само на хартија, со оглед на тоа што не се соодветно формирани и ова јасно треба да се коригира за да може да се спроведат какви било активности за регулација. Сепак, конзистентно со потребата за почитување на правото на слобода на изразување, телата со регулаторна улога треба да сфатат дека е пожелно во користењето на таквите надлежности какви што истите имаат, предност да се даде на поттикнување на делотворна само-регулација во однос на говорот на омраза, наместо да настојуваат тие самите директно да интервенираат во работењето на медиумот и на интернетот.

135. Согледувањата од препораката 6 за **само-регулација** во однос на донесувањето на соодветно формулирани кодекси на однесување (етички кодекси), надзор, механизми за поднесување претставки и обука во општа смисла се применливи и на спроведувањето на само - регулацијата во медиумите и интернетот. Затоа тие согледувања не се повторуваат во овој дел, но сепак се нагласени одредени аспекти кои се особено релевантни за медиумите и интернетот.

Кодекси на однесување

136. Како што е забележано во циклусите на мониторинг, многу медиумски работници и организации вклучително и интернет индустријата имаат донесено различни кодекси на однесување (етички кодекси) кои содржат одредби за говор на омраза.[75] Некои кодекси се донесени од самите професионалци, додека пак други се внатрешни документи на одредени организации, но многу од нив се применуваат врз специфични сектори. Во некои случаи кодексите се донесени на иницијатива на телата кои го донесуваат, но често тие се донесени заради притисокот од регулаторните тела. Сепак иако овие кодекси често конкретно предвидуваат дека не треба да се поттикнува омраза и дека не треба да се пропагира дискриминација, тие воопштено не ги опфаќаат сите аспекти од говорот на омраза, како што говорот на омраза се разбира и се дефинира во Препораката, вклучително и неговите кодирани форми. Натаму, во некои Држави –членки единствените кодекси кои постојат се ограничени- или формално или во праксата- само на печатените медиуми и дури не може да се применат на придружните интернет страници на овие медиуми на кои може да се постира говор на омраза.

137. Затоа, потребно е да се поттикне донесување на кодекси кои опфаќаат што е можно посеопфатен спектар на медиуми и цели за кои се користи интернетот. Натаму, таквите кодекси - или услови за користење- треба да важат за сите, а не само за медиумските работници и организации, иако можеби не ќе може да се опфатат сите приватни иницијативи (како што е објавување по сопствена иницијатива). Ова не значи дека треба да има само еден кодекс, со оглед на тоа што постоењето на само еден кодекс би отежнало, па дури и би направило невозможно, да се земат предвид различните форми на комуникација кои се користат. Сепак, одредбите за однесувањето кое е забрането со ваквите кодекси треба експлицитно да го користат толкувањето на говор на омраза кое е содржано во Препораката.

138. Натаму, со оглед на влијанието кое може да се изврши од или преку медиумите и интернетот, би било соодветно овие кодекси не само да ја

[75] Како што се Најдобрите практики за реакција на омраза на интернет, на Лигата против клеветење, кои ги прифатиле Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube и други социјални мрежи.

забранат употребата на говор на омраза во сите негови форми, туку и да ги наведат начините на презентирање на информации со кои непотребно не се зајакнуваат ставовите кои се основа за продолжување на користењето на говор на омраза, да го предвидат барањето соодветно да се земе предвид гледиштето на лицата кои се цел на говорот на омраза при известување од настани и да поттикнат известување од настани со кое се оспоруваат негативните перцепции за одредени групи на лица. Така, наведувањето во новинарските извештаи на етничкото потекло на наводниот сторител на одредено дело воопштено не е релевантно, но овој факт често останува во сеќавањето и покрај тоа што засегнатото лице потоа може да биде и ослободено од секакви обвинениј а. Исто така е потребно особено внимание да се посвети на известување за одредени настани, особено настани кои инволвираат екстремисти и терористи, со оглед на тоа што сензационалистичкото известување за ваквите настани со особен акцент врз неговите драматични аспекти може ненамерно да ги зајакне предрасудите и уште повеќе да ги разгори страстите.

139. Покрај тоа, треба да се земе предвид дали за одредени настани кои инволвираат лица кои често се стигматизирани се известува само затоа што оние кои известуваат за таквите настани ги делат негативните перцепции за таквите лица, како и тоа дали лицата кои се непријателски настроени кон таквите групи реално имаат привилегиран пристап кон одредени медиуми. Слично, условите за користење на интернет форумите и сличните услуги може да спречат користење на анонимни коментари. Покрај тоа, таквите услови може да спречат пристап во ноќните часови, во случаи во кои се смета дека овој период од денот го олеснува постирањето на навредливи коментари. Натаму, известувањето за настани кои инволвираат или кои се од интерес за лицата кои често се цел на говор на омраза- како што е известувањето за наводната инволвираност на ваквите лица во одредени нереди или спорови- често не го изразува мислењето за околностите на случајот на лицата кои често се цел на говор на омраза и така се дозволува јакнење на дезинформациите и неоспорување на негативните стереотипи. Натаму, таквите стереотипи и стигматизацијата исто така може да бидат оспорени со објавување на известувања кои ги прикажуваат припадниците на групите на лица кои се цел на говорот на омраза во позитивно светло, како на пример објавување стории за успешната интеграција на ваквите лица или оние кои ги објаснуваат вредностите врз кои се потпираат одредени традиции. Објавувањето на ваквите стории може да биде помогнато со поткинување на развој на алатки како што се поимници за новинарите за прашањето на интеграција, каде се објаснети одредени клучни термини, чие објавување е веќе забележано во текот на циклусите на мониторинг. На ваков начин, кодексите може да ги поттикнат медиумите да состават наративи, стории кои ќе ја побијат 'логичката подлога' која е основа за употребата на говор на омраза.[76]

Надзор

140. Клучен аспект на само-регулацијата е надзорот врз она што се комуницира преку медиумите и преку интернетот. Ова е од општа важност, но е особено неопходно кога содржината која се комуницира воопшто не е предмет на каква било уредничка контрола. Дури и кога има кодекси на однесување (или етички кодекси), надзорот не секогаш се спроведува систематски. Ова особено важи за употребата на говор на омраза на интернетот. Сепак, како што покажале одредени услуги кои ги нуди интернетот има различни автоматски техники достапни за

[76] Видете исто така (Комесар за човекови права на Советот на Европа, *Етичко новинарство и човекови права)* Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Ethical journalism and human rights*, (CommDH (2011)40, 8 ноември 2011 г.).

пребарување на примери на говор на омраза и истите може да бидат дополнети со конкретни инструменти за пријавување на употреба на говор на омраза и предметната содржина потоа може да биде отстранета во склад со условите за користење на провајдерот. Таквите аранжмани треба да бидат проширени и секаде каде е тоа возможно регулаторните власти треба да го поттикнат нивното воспоставување. Покрај тоа, регулаторните тела треба да ги поттикнат истражувањата за зајакнувањето на нивната делотворност. Натаму, индивидуалните корисници треба да бидат поттикнати да пријавуваат употреба на говор на омраза, а невладините организации треба да бидат поддржани во вршењето на активности за надзор или на функционирањето на нивни контакт точки или отворени телефонски линии со цел да може да се идентификува таквата употреба на говор на омраза. Надзорот сепак ќе биде корисен само доколку ова доведе до навремено отстранување на говорот на омраза кој е идентификуван и ваква заложба е веќе прифатена од страна на одредени социјални мрежи кои ги усвоиле овие два приода. Исто така, во одредени случаи треба да се разгледа прашањето дали би било соодветно или не континуираната употреба на говор на омраза да повлече блокирање на пристапот кон интернет услугите на интернет страниците каде ова се случува.

Механизми за поднесување претставки

141. Се чини дека влијанието кое механизмите за поднесување претставки го имаат е различно. Иако секако дека има примери во кои претставките против употреба на говор на омраза се разгледуваат и се прифаќаат, има многу дури примери во кои ова не е случај. Покрај тоа, како што е веќе забележано, одредени механизми се ограничени на печатените медиуми, конкретно весниците и журналите. Натаму, дури и овие механизми не се применуваат за сите вакви публикации затоа што механизмите се засноваат на доброволно членство и одредени медиуми се одлучуваат да не членуваат во такви механизми. Покрај тоа, некои од механизмите се целосно внатрешни тела на одреден медиум или интернет провајдер. Натаму, некои од механизмите не привлекуваат голем број на претставки и покрај раширената употреба на говор на омраза која се јавува и ова се чини дека делумно може да се припише на фактот дека ваквите механизми не се познати, а кога пак ова не е случај, има недоверба во нивната делотворност. Секако, какви било одлуки кои се донесуваат- кои вообичаено само бараат објавување на наодите на механизмот- вообичаено не се обврзувачки и не секогаш се преземаат соодветни дејствија по ваквите наоди.

142. Затоа има потреба или од механизми за поднесување претставки кои се применуваат на одредени сектори од медиумите и интернетот- и следствено не се само внатрешни тела- кои ќе имаат поширок мандат за да ги опфатат секторите кои сега не се опфатени или пак треба да има слични тела кои ќе се воспостават за таквите сектори. Натаму, довербата во таквите механизми треба да се зајакне, обезбедувајќи дека механизмите се повеќе познати, дека се евидентно независни од влијанието на оние лица чие однесување се разгледува, дека нивната улога и одлуки ќе бидат многу пошироко прифатени и дека на таквите одлуки ќе им биде дадено многу поголемо значење со цел, осудата на употребата на говор на омраза да биде евидентна за сите засегнати. Затоа регулаторните тела треба да поттикнат преземање на чекори во оваа насока.

Зачувување на слободата на изразување

143. Истовремено, активностите за само-регулација не треба да доведат до неоправдано попречување на правото на слобода на изразување. Така, забраната и отстранувањето на материјали од на пример социјални

мрежи ќе биде оправдано само во случаи во кои има конкретна употреба на говор на омраза. Сепак, сосема е возможно примената на кодексите на однесување и условите за користење која доведува до забрана и отстранување на материјали да се заснова на погрешно или прешироко толкување за тоа што може да се квалификува како говор на омраза, што резултира со конкретни примери на неоправдано спречување на користењето на слободата на изразување. Затоа е потребно одлуките чиј исход е забрана или отстранување на материјали да подлежат на постапка за жалба и на можноста таквата одлука да се оспори во судска постапка. Без такви лекови, нема да има соодветна заштита на правото на слобода на изразување.

Обезбедување на обука

144. Како и со другите форми на само-регулација, исто така е потребно да се обезбеди **соодветна обука** за сите кои се вклучени во нејзиното спроведување. Конкретно, медиумските работници треба да имаат проширено разбирање за тоа што претставува говор на омраза, како и познавање за тоа дека со она што го пишуваат и објавуваат тие можат и да одбегнат да ја помагаат употребата говор на омраза и да се борат против условите кои овозможуваат употреба на говор на омраза, промовирајќи толеранција и подобро разбирање меѓу различните култури.

S. Управна и граѓанско-правна одговорност

Препорака 8

145. Оваа препорака се однесува на предвидување на управна и граѓанско-правна одговорност за употребата на говор на омраза. Конкретно, се однесува на појаснување на различните одговорности кои може да произлезат од таквата употреба, земајќи ги предвид сите начини на кои може да се појави говор на омраза и степенот на инволвираност што може да го имаат во конкретниот случај различните актери. Покрај потребата за правни лекови за конкретната штета, кои пак треба да се предвидат во светлина на препораките во ставовите 10-13 и 15 од ПОП бр. 7, препораката 8 ја идентификува потребата од конкретни надлежности кои овозможуваат да се побара отстранување на одреден говор на омраза, блокирање на интернет страници кои употребуваат говор на омраза, објавување на признание дека бил објавен говор на омраза, како и да се забрани ширењето на говор на омраза и да се нареди да се открие идентитетот на лицата кои употребуваат говор на омраза. Ваквите овластувања се предлагаат само за посериозни случаи во кои има употреба на говор на омраза и се бара нивното користење да биде предмет на судско одобрување со цел да се обезбеди почитување на правото на слобода на изразување.

146. Со цел да обезбеди дека се преземаат соодветни дејствија против овие посериозни случаи на употреба на говор на омраза, исто така се препорачува активната легитимација за покренување на соодветни постапки да се прошири не само на лицата кои цел на употребата на говор на омраза, туку и на телата за еднаквост, националните институции за човекови права и на заинтересираните невладини организации. Покрај тоа, се прифаќа дека делотворното користење на ваквите надлежности бара обука на судии, адвокати и инволвирани службени лица, како и размена на добри практики меѓу оние кои ги спроведуваат ваквите надлежности.

Појаснување на основите за одговорност

147. Штетата која резултира од употребата на говор на омраза во најголем број на случаи е од морален карактер. Сепак, може да има случаи во кои оние кои се цел на употребата на говор на омраза може да покажат

дека претрпеле и материјална штета, како што се на пример случаите во кои говорот на омраза може да се поврзе со ускратување на можност за вработување или губење на работоспособност поради влошена здравствена состојба. Затоа потребно е законот јасно да ги дефинира конкретните околности во кои **може да се исплати материјално обесштетување** и основите според управното и граѓанското право според кои може да се бара вакво обесштетување, дали, како на пример во некои Држави- членки во согласност со одредбите за заштита на личноста и угледот или со упатување на други управно или граѓанско-правни дела. Натаму, употребата на говор на омраза исто така може да наштети на угледот на цела една заедница или група на луѓе. Сепак, иако конкретните индивидуални штети не значи дека истите неопходно ќе бидат значајни во сите такви случаи, можноста да се бара изјава дека угледот на припадниците на засегната заедница или група на лица е нарушен и/или некој симболичен надомест би можело да бидат соодветни и треба да се предвидат со закон.

148. Натаму, за да се обезбеди дека нема неоправдано попречување на правото на слобода на изразување, која било одговорност треба да биде ограничена на посериозните случаи на употреба на говор на омраза, имено случаите кои имаат за цел или може разумно да се очекува дека ќе поттикнат акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација против лицата кои се цел на говорот на омраза. Така, не е доволно само да се покаже штета или губиток како резултат на конкретна употреба на говор на омраза за да се изрече одговорност; конкретната употреба на говорот на омраза исто така треба да биде со таква сериозност- имено, во конкретниот случај да има намера за поттикнување или престоен итен ризик ова да се случи- која оправдува изрекување на таква одговорност.

Препознавање на различните одговорности

149. Истовремено, потребно е да се појасни за кого ќе се утврди ваква одговорност поради употреба на говор на омраза. Ова е од суштинска важност со оглед на тоа што препораката 8 забележува дека во употребата на говор на омраза може да бидат инволвирани многу различни видови на организации и средства за комуникација. Затоа треба да се воспостави соодветна правна рамка која ќе го регулира прашањето на **соодветна одговорност,** доколку ја има, како резултат на употребата на пораки со говор на омраза.

150. Иако од една страна првичниот автор на говорот на омраза може да има одредена одговорност за употребата на говор на омраза, при определувањето до кој степен таквата одговорност, доколку ја има, ќе ја споделат и други лица ќе треба да се земат предвид фактори како што се дали или не таквите лица имале активна улога во ширењето на таквите пораки, дали или не таквите лица биле свесни дека нивните средства се користат за такви цели, дали имале и користеле техники за да ја идентификуваат употребата на говор на омраза и оние кои се одговорни за тоа и дали или не дејствувале ажурно за да го прекинат говорот на омраза штом станале свесни дека истиот се употребува. Во врска со ова, треба да се забележи дека Европскиот суд за човекови права сметал дека не е прекршено правото на слобода на изразување во случај во кој една компанија била прогласена за одговорна во однос на оние кои биле цел на говорот на омраза постиран на нејзиниот портал со вести.[77] Судот тоа го сторил, имајќи го на ум екстремниот карактер на коментарите, отсуството на средства да се идентификуваат лицата кои ги постирале

[77] *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, 16 јуни 2015 г.

коментарите со цел истите да бидат гонети, фактот што компанијата не спречила да се објават, ниту пак брзо ги отстранила коментарите и фактот дека материјалните последици од одговорноста утврдена за компанијата не биле големи, со оглед на тоа што определената сума била пропорционална и не влијаела на работењето на компанијата.[78]

151. Натаму, во некои случаи можноста одредени средства да бидат експлоатирани во целите на употреба на говор на омраза може да биде одраз на неисполнување на регулаторните барања. Во такви случаи, при изрекување на последователните **управни санкции**, како што се парични казни или одземање на лиценца или франшиза, треба да се земат предвид конкретните околности во случајот, што вклучува и дали или не биле издаде претходни предупредувања за неисполнување на барањата. Доколку не се земат предвид овие околности, тоа би можело да доведе до непропорционален одговор, што би било неконзистентно со правото на слобода на изразување.

Други лекови освен надомест на штета

152. Освен исплаќањето на надомест на штета и изрекувањето на управни санкции препораката 8 ја предвидува и потребата да бидат достапни и неколку **други лекови** за справување со случаи на употреба на говор на омраза. Тие лекови се состојат од отстранување, блокирање на интернет страници, објавување на признанија, забрана за ширење и наредба да се открие идентитетот - а пак сите овие мерки значат особено попречување на правото на слобода на изразување. Сепак, нивната примена не мора да значи дека ќе биде прекршен членот 10 од Европската конвенција за човекови права, затоа што ваквите мерки Европскиот суд за човекови права ги сметал за соодветни во одредени околности.[79] Така, потребно е да се обезбеди дека ваквите мерки се употребуваат само во случаи во кои предметниот говор на омраза го достигнува степенот на сериозност кој се бара со препораката 8- имено да се работи за случај во кој има намера, или разумно може да се очекува говорот на омраза да поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација на лицата кои се предмет на говорот на омраза - и дека ова не само што е реално потребно за да се коригира предметната ситуација, туку и дека не е со опфат поширок од оној што е потребен.[80] На пример, не би имало потреба да се бара отстранување на содржина или објавување на признание кога ова е веќе сторено.

Важноста на судската контрола

153 Натаму, барањето користењето на таквите надлежности да биде предмет на судско овластување или одобрување е одраз на суштинската важност судовите да можат да извршат надзорна улога и со тоа да обезбедат заштита од можноста за неоправдано попречување на правото на слобода на изразување. Во најголем број случаи за спроведувањето на таквите надлежности треба да има претходно одобрување од судот, но исто така се прифаќа дека може да има итни ситуации во кои не е

[78] *Cf. Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary,* no. 22947/13, 2 февруари 2016, во кој фактот дека не бил употребен говор на омраза бил искористен како фактор за да се утврди дека изрекувањето на одговорност за компанијата за постирање на нејзиниот интернет портал, се квалификува како кршење на правото на слобода на изразување.

[79] Видете на пример *Andreas Wabl v. Austria*, no. 24773/94, 21 март 2000 г., *Nordisk Film & TV A/S v. Denmark*, no. 40485/02, 8 декември 2005 г., *Keller v. Hungary* (dec.), no. 33352/02, 4 април 2006 г. и *Peta Deutschland v. Germany*, no. 43481/09, 8 ноември 2012 г.

[80] *Cf.* за престрогите мерки за блокирање во случајот *Yildirim v. Turkey*, no.3111/10, 18 декември 2012 г. и *Cengız and Others v. Turkey*, no. 48226/10, 1 декември 2015 г. било утврдено дека го кршат членот 10.

соодветно да се чека со барање на такво одобрување пред да се дејствува, па така судската контрола може да се оствари откога одредената надлежност била спроведена.

Активна легитимација за поднесување тужба

154. Можноста да се бара примена на ваквите надлежности секако треба да ја имаат лицата кои се цел на употребата на предметниот говор на омраза. Навистина, веќе има можности во одредени Држави-членки поединецот чија личност била повредена со употребата на говор на омраза да бара прекин на ваквото незаконско попречување и/или отстранување на неговото влијание. Натаму, со оглед на тоа што судската постапка ќе биде суштински дел од процесот, од голема важност е да биде достапна **правна помош,** за да им се овозможи на таквите лица да учествуваат во таквите постапки. Сепак, препораката 8 исто така предвидува **улога и за телата за еднаквост, националните институции за човекови права и заинтересираните невладини организации** во барањето да се спроведат надлежностите за отстранување на содржини, блокирање на интернет страници и објавување на признанија, како и надлежностите да се забрани ширењето и да се нареди објавување на идентитетот на авторот. Ова е одраз на мислењето дека сите овие тела може да имаат улога во надзорот на употребата на говор на омраза. Следствено, овие тела може да се во особено добра положба да обезбедат аргументи за потребата да се спроведат надлежностите и да се покрене постапката што ќе доведе до спроведување на ваквите надлежности. Предвидувањето на конкретни одредби кои на овие тела им овозможуваат да дејствуваат во овој правец многу е веројатно дека ќе обезбеди дека овие надлежности не се само теоретски лекови кои може да се користат против говорот на омраза, туку ќе обезбеди и дека таквите лекови се практични и делотворни.

Потреба за обука

155. На крајот, како што е случај и со други мерки кои треба да се преземат за справување со употреба на говор на омраза, потребно е да се обезбеди дека судиите, адвокатите и службените лица инволвирани во спроведувањето на различните управно и граѓанско-правни лекови против говорот на омраза да имаат **соодветна обука.** Ова е важно за да им се овозможи да знаат дали настанал или е во тек случај на говор на омраза и дали истиот е со достаточна сериозност која ја оправдува употребата на ваквите лекови, како и дали или не употребата на конкретен правен лек е конзистентна со правото на слобода на изразување. Покрај ваквата обука, постигнувањето на овие цели може да се овозможи со размена на добри практики меѓу оние кои се занимаваат со вакви случаи во кои може да се бара примена на управно или граѓанско-правни лекови. Таквата размена не треба да биде ограничена на размена меѓу судии, адвокати и службени лица во нивната држава, туку треба да ги опфати и нивните колеги во другите Држави-членки за да се обезбеди дека поуките од искуствата се пошироко распространети. Државите-членки треба да ја помогнат таквата размена.

И. Управни и други санкции против организациите

Препорака 9

156. Оваа препорака конкретно се однесува на соодветниот одговор на употребата на говор на омраза од страна на политичките партии и други организации, како и од страна на нивните припадници. Препораката предвидува двостран одговор на употребата на говор на омраза од нивна страна. Прво, треба да има повлекување на финансиската и другите форми на поддршка од страна на јавните органи, кога

политичките партии или други организации употребуваат говор на омраза, или доколку во случај нивни членови да употребиле говор на омраза тие не ги санкционирале. Второ, треба да има одредба за забрана или расформирање на политичките партии или други организации - без оглед дали примаат таква помош- кога нивната употреба на говор на омраза е со посериозен карактер, имено кога таквиот нивен говор на омраза има за цел или разумно може да се очекува дека ќе поттикне насилство, заплашување, непријателство или дискриминација.

157. Двете форми на одговор кои се препорачуваат се надоврзуваат на сличните одговори кои може да се најдат во ставовите 16 и 17 од ПОП бр. 7. Конкретно, препораката 9 се однесува на употребата на говор на омраза во општа смисла, а не само на промовирањето на расизмот со што се занимава ПОП бр. 7. Натаму, **барањето да се повлече поддршката која ја даваат јавните тела** се однесува на сите форми на поддршка. Така, барањето за забрана се однесува не само на грантови, заеми и други форми на финансирање на активностите на политичките партии и другите засегнати организации, туку се однесува и на давање помош преку овозможување користење на средства и простории, можноста да користат персонал и други видови на практична помош. Иако препораката 9 е насочена кон повлекувањето на сите овие форми на поддршка, таа имплицитно бара таква поддршка да не се дава на политичките партии и други организации кога ќе се утврди дека се исполнети конкретните услови за тоа во периодот кога се бара укинување на ваква поддршка. Мерките предвидени во препораката 9 се мерки кои треба да се преземат и во однос на политичките партии и во однос на организации кои имаат формален правен статус и оние кои се од неформален или де факто карактер. Сепак, во препораката 9 се подвлекува дека сите такви мерки мора секогаш треба да се применуваат на начин конзистентен со барањата кои го придружуваат правото на слобода на здружување.

Логичка подлога

158. Употребата на говорот на омраза од страна на различни организации, како и несанкционирањето на нивните членови кои употребуваат говор на омраза, е прашање кое предизвикува загриженост и е забележано во циклусите на мониторинг. Конкретно, ваквото однесување од различните организации се состои од нивно негување и ширење на неонацизам, расизам и ксенофобија. Во многу случаи, засегнатите организации се политички партии- вклучително и оние кои се застапени во парламентите - и други организации кои спроведуваат различни кампањи. Сепак, исто така е забележана и употребата на говор на омраза од други организации, вклучително и студентските (приватни) здруженија (братства) на универзитетите и здруженијата на фудбалските навивачи. Во одреден број на случаи, организациите кои употребуваат говор на омраза истовремено добивале различни форми на јавна поддршка, вообичаено финансирање во случај на политичките партии и обезбедување на различни средства во случај на други организации.

Сегашна практика

159. Во текот на циклусите на мониторинг забележано е дека одредени елементи од мерките кои сега се препорачуваат веќе постојат во некои Држави – членки. Така, постои можноста за прекинување на финансирање на политичките партии за кои ќе се утврди дека се непријателски настроени кон правата и слободите гарантирани во Европската конвенција за човекови права. Покрај тоа, во многу Држави-членки има надлежности да се забранат или да се расформираат

организации и тоа оние организации кои поддржуваат расна или национална омраза, поттикнуваат насилство и се закана за демократијата. Сепак исто така се забележува дека аранжманите за прекинување на јавното финансирање за политичките партии не секогаш функционираат, особено поради тешкотиите во исполнувањето на процедуралните услови и строгото толкување кое се дава на материјалните одредби. Натаму, онаму каде има надлежности за забрана или расформирање на организации кои промовираат расизам, се забележува дека всушност не се преземаат никакви дејствија. Ова може да се должи на фактот дека релевантните власти не се доволно активни во прибирањето на докази кои се потребни во релевантните постапки или се должи на само-наметнатото барање таквите докази исто така да бидат достаточни за аргументирана осудителна пресуда на еден или повеќе припадници на такви организации. Натаму во одреден број на Држави-членки сè уште не е предвидена надлежноста да се забранат или расформираат организациите кои промовираат расизам.

Оправдување на мерките

160. Повлекувањето на поддршката за политичките партии и другите организации несомнено има потенцијал да го повреди правото на слобода на здружување на лицата кои ги формираат и се нивни членови. Ова уште повеќе во случај на мерки кои резултираат со нивна **забрана и расформирање.** Сепак, правото на слобода на здружување е гарантирано со членот 11 од Европската конвенција за човекови права и членот 22 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права. Гаранциите од двата инструмента за ова право предвидуваат дека ова право може да биде предмет на ограничувања кога тие ограничувања се неопходни во едно демократско општество за заштитата на различни цели, имено правата и слободите на другите. Покрај тоа, двата инструмента конкретно предвидуваат дека ништо што е содржано во нивните одредби „не може да се толкува во смисла на тоа дека имплицира за која било држава, група или лице какво било право да се занимава со активности или да изврши кој било акт насочен кон кршење на кои било признаени права и слободи“, ниту пак нивните одредби може да се толкуваат во смисла на тоа дека предвидуваат поголеми ограничувања од оние кои се веќе предвидени.[81] Натаму, членот 20(2) од Пактот дополнително предвидува дека „секое застапување на национална, расна или верска омраза што преставува поттикнување на каква било дискриминација, непријателство или насилство се забранува со закон.“

161. Натаму членот 4 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација предвидува дека Државите-членки „ја осудуваат секоја пропаганда и сите организации кои се засновани на идеи или теории за супериорност на една раса или група на лица со одредена боја или етничко потекло, или кои се обидуваат да ја оправдаат или промовираат расната омраза и дискриминација во која било форма и се обврзуваат да преземат итни и позитивни мерки насочени кон искоренување секакво поттикнување или акти на таква дискриминација и за оваа цел, должно земајќи ги предвид начелата отелотворени во Универзалната декларација за човековите права и правата експлицитно предвидени во членот 5 од оваа Конвенција, меѓу другото се обврзуваат: (а) да го утврдат како кривично дело казниво со закон ... давањето помош за расистички активности, вклучително и нивното финансирање; (б) да ги прогласат за незаконски и да ги забранат организациите, како и организираните и сите други пропагандни активности, кои промовираат и

[81] Член 17 и 5 соодветно.

поттикнуваат расна дискриминација и да прогласат дека учествувањето во такви организации или активности е законски казниво дело; (в) да не дозволат јавните власти или јавните институции, националните или локалните, да промовираат или да поттикнуваат расна дискриминација."

162. Во неколку од неговите општи препораки, Комитетот за елиминација на расна дискриминација ја нагласил потребата државите-членки да ги исполнат нивите обврски според членот 4(б) од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, односно да ги прогласат за незаконски и да ги забранат организациите кои промовираат или поттикнуваат расната дискриминација. Комитетот тоа во најскоро време го направил во *Општата препорака бр. 35 Борба против расистички говор на омраза*, во која исто така јасно става до знаење дека смета дека „упатувањето во членот 4 на „организирани ....пропагандни активности" имплицитно ги опфаќа и импровизираните форми на организации и мрежи и дека изразот „сите други активности за пропаганда" може да се толкува дека се однесува на неорганизирана и спонтана промоција и поттикнување на расна дискриминација" (CERD/C/GC/35, 26 септември 2013 г., став 21). Овој приод е конзистентен со гледиштето дека здруженијата врз кои се применува гаранцијата на правото на слобода на здружување ги опфаќа и оние кои се или не се одвоени како правни лица од нивните членови.[82]

163. Натаму, во заклучните согледувања за периодичните извештаи поднесени во склад со Меѓународната конвенција за елиминација на расната дискриминација, Комитетот исто така ја нагласил потребата одредени Држави -пристапнички на Конвенцијата, вклучително и Држави - членки- да донесат конкретно законодавство за криминализација на расистичките организации и на учеството во таквите организации, како и за казнување на организациите кои пропагираат расистички стереотипи и омраза кон припадниците на малцинствата. Покрај тоа, Комитетот коментира за потребата постоечките забрани и да се зајакнат и да се применуваат. Конкретно, Комитетот изразува загриженост во врска со одредени случаи во кои не биле преземени дејствија за да се забранат организациите инволвирани во ширење на идеи за етничка супериорност или омраза, или на употребата на клеветнички јазик или застапувањето на насилство засновано на такви идеи и покрај тоа што има многу пријави за вакви случаи во засегнатата земја.

164. Натаму, потребата да бидат забранети расистичките здруженија исто така е предмет на одредени препораки во Универзалниот периодичен преглед.

165. Затоа не изненадува што во контекст на ограничувањето на правото на слобода на здружување за кое се зборува погоре и Комитетот за човекови права на Обединетите нации и Европскиот суд за човекови права заклучиле дека преземањето на мерки како оние кои што ги предвидува препораката 9 против политичките партии и другите организации - вклучително и мерките кои предвидуваат нивна забрана или расформирање- не мора да значи дека се неконзистентни со правото на слобода на здружување. Ова е особено случај кога засегнатата организација промовира фашизам[83], застапува расно мотивирани политики, заедно со користење на сеопфатни координирани

[82] Видете Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) и Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, *Насоки за слободата на здружување (*European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Freedom of Association* (2014), став 48.

[83] На пример, *M. A. v. Italy*, Communication No. 117/1981, 10 април 1984 г.

активности за заплашување[84], поттикнува омраза и дискриминација[85] или на друг начин настојува да постигне цели кои се неконзистентни со плурализмот и со тоа ги поткопуваат демократските начела.[86]

166. Покрај тоа, во заклучните согледувања за периодичните извештаи поднесени од Државите – пристапнички на Пактот, Комитетот за човекови права на Обединетите нации исто така повикува на донесување на конкретно законодавство со кое се криминализираат расистичките организации и ја изразува потребата од преземање на делотворни чекори за борба против омразата, насилството и дискриминацијата и за наметнување врз сите актери и политички сили правила на однесување и дејствување, кои се компатибилни со човековите права, демократијата и владеењето на правото. Слично, во заклучните согледувања за периодичните извештаи поднесени во согласност со Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Комитетот за елиминација на расна дискриминација препорачува да се донесат законски и политички мерки кои имаат за цел спречување на регистрацијата и забрана на активностите, како што е неопходно, на организациите кои се инволвирани во континуирани напади против странци и припадници на „познатите малцинства“.

Услови кои треба да се исполнат

167. Сепак, Европскиот суд за човекови права и двата Комитета исто така се свесни за потенцијалот на мерките предвидени во препораката 9 да повлечат кршење на правото на слободата на здружување. Така, двата Комитета во нивните заклучни согледувања за периодичните извештаи изразиле загриженост врска со можноста законодавството насочено против “екстремизмот’ да се толкува и применува на претерано сеопфатен начин, со што за своја цел ги прави или ги става во понеповолна положба бранителите на човековите права кои промовираат елиминација на расна дискриминација или пак не успеваат да ги заштитат поединците и здруженијата од произволност во примената на таквото законодавство. Исто така има многу примери во кои Судот за човекови права утврдил дека забраната за формирањето на политички партии или други организации или нивното присилно расформирање не е оправдана[87]. Така, сите мерки кои влијаат на постоењето на политичките партии и на другите организации и нивната можност да функционираат мора да бидат поддржани од релевантни и достаточни причини и да бидат пропорционални во нивниот опфат.

168. Повлекувањето на различни форми на поддршка од страна на јавните органи за политичките партии и организации кои употребуваат говор на омраза или кои не ги санкционираат нивните членови кои употребуваат говор на омраза во начело е ограничување кое е компатибилно со правото на слобода на здружување. Сепак, таквото укинување на поддршката малку е веројатно дека ќе се смета за пропорционална мерка, освен доколку нема јасна институционална заложба за употреба на говор на омраза од страна на засегната организација. Ова секако ќе

[84] На пример, *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, 9 јули 2013 г.

[85] *Association nouvelle des Boulogne Boys v. France* (dec.), no. 6468/09, 22 февруари 2011 г.

[86] На пример, *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], no. 41340/98, 13 февруари 2003 и *Kalifatstaat v. Germany* (dec.), no. 13828/04, 11 декември 2006 г.

[87] На пример, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 10 јули 1998 г*, The United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria*, no. 59491/00, 19 јануари 2006 г., *Tourkiki Enosi Xanthis and Others v. Greece*, no. 26698/05, 27 март 2008 г. и *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 74651/01, 15 јануари 2009 г.

биде случај доколку таквата заложба е предвидена во документите кои ја опишуваат политиката на организација и нејзините соопштенија или се јавува во говорите на водечките личности на засегната политичка партија или организација, но исто така и кога нивните членови континуирано употребуваат говор на омраза без никаков приговор. Од друга страна, ова е помалку евидентното кога употребениот говор на омраза е само изолиран инцидент на изјава дадена од поединечен член.

169. Условите за забрана или расформирање на политичка партија или друга организација се уште построги со оглед на тежината на оваа мерка[88]. Ова се покажува со ограничувањето кое препораката 9 го предвидува за примената на таквата мерка на ситуации во кои предметниот говор на омраза има за цел или разумно може да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација. Затоа има потреба да се утврди дека има прифатливи докази или дека постои таква намера или дека има претстојна веројатност предметните акти да се случат. Натаму, во случаите во кои предметниот говор на омраза се состои од говори или друг вид на однесување на поединци, наспроти поформалните политички документи или соопштенија, исто така потребно е да се утврди дека таквите изјави или однесување може да се припишат на засегната партија или организација и дека даваат јасна слика за приодот кој партијата или организацијата го поддржуваат и застапуваат.[89] Ова најчесто ќе биде случај со говорите и однесувањето на водечките личности на партијата или организацијата. Така, може да биде соодветно главниот фокус во овој контекст да не биде ставен врз активностите на индивидуалните членови, вклучително и на поранешни лидери, во случај кога таквите нивни активности не биле одобрени ниту експлицитно, ниту прекутно.[90]

170. Повлекувањето на каква било форма на поддршка за политичката партија или друга организација секогаш треба да може да биде оспорено пред независен и непристрасен суд. Натаму, забраната или расформирањето на политичка партија или друга организација мора да бидат мерки кои ќе може да ги нареди само судот и таквата наредба треба да може да се оспори во жалбена постапка. Почитувањето на овие услови се суштински заштитни мерки за правото на слобода на здружување.[91]

---

[88] Видете Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) и Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права, *Насоки за регулирање на политичките партии* (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Political Party Regulation* (2011)), ставови 89-96 и Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) и Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права - *Насоки за слободата на здружување (*European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Freedom of Association* (2014)), ставови 247-256.

[89] Видете *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], no. 41340/98, 13 февруари 2003 г., ставови 101 и 111-115.

[90] Видете го на пример заклучокот во случајот Socialist Party and Others v Turkey [GC], no. 21237/93, 25 мај 1998 г. во кој говорите на поранешниот претседател на партијата не обезбедиле доволно докази за неприфатливоста на целите на партијата и следствено за расформирањето на истата.

[91] Видете на пример ставови 10 и 74 од Препораката CM/Rec(2007)14 на Комитетот на Министри за Државите-членки за правниот статус на невладините организации во Европа.

J. Кривично-правна одговорност и санкции

Препорака 10

171. Оваа препорака се концентрира на околностите во кои треба да се изречат кривични санкции за употреба на говор на омраза. Изрекувањето на вакви санкции се смета за соодветно во ограничен број на околности со оглед на потенцијалниот ризик кој истите го носат со себе за кршење на правото на слобода на изразување. Сепак, дури и тогаш не треба да се прибегнува кон кривични санкции доколку предметниот говор на омраза може делотворно да се реши преку други мерки кои што имаат помалку рестриктивен карактер. Натаму препораката, се осврнува на начинот на кој се дефинираат релевантните кривични дела со оглед на тоа што ова е важно и за да се одбегне ризикот на кршење на слободата на изразување и да се обезбеди дека нивниот опфат држи чекор со технолошкиот развој поврзан со употребата на говор на омраза. Исто така, препораката 10 ја нагласува опасноста кривичните дела да бидат злоупотребени преку кривично гонење чија цел ќе бидат критиките на официјалните политики, политичката опозиција или религиозните верувања, наместо самата употреба на говор на омраза. Покрај тоа, се подвлекува важноста лицата кои се цел на одреден говор на омраза да можат да учествуваат во релевантните постапки.

172. Препораката 10 ја нагласува потребата санкциите кои се достапни за овие дела да бидат одраз на сериозните последици кои може да резултираат од употребата на говорот на омраза. Истовремено, се нагласува потребата за какви било конкретни казни кои се изрекуваат во одреден случај да бидат одраз на начелото на пропорционалност, со оглед на тоа што неисполнувањето на условот за пропорционалност може само по себе да биде основа на кршење на правото на слобода на изразување. Иако препораката 10 предвидува изрекување на кривични санкции како исклучок, препораката исто така подвлекува дека изрекувањето на вакви санкции во соодветните околности не треба да биде поткопано од пропусти во спроведувањето на истрагата или во кривичното гонење. Затоа препораката ја нагласува потребата од надзор на делотворноста и на истрагата и на гонењето. Со оглед на тоа што таквата делотворност често зависи од добрата соработка и координација меѓу инволвираните власти (вклучително и властите во други држави) и од соодветната обука на лицата кои работат, препораката 10 ги нагласува овие прашања барајќи Државите-членки да им посветат особено внимание.

Околности кои бараат кривична одговорност

173. Според релевантните фактори, за да може конкретниот говор на омраза да го премине **прагот за кривична одговорност,** говорот на омраза треба да биде од посериозен карактер - имено да има за цел, односно да може разумно да се очекува дека ќе поттикне акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација, а истовремено предметниот говор на омраза да бил јавно употребен. Како што појаснуваат погорните ставови кои се однесуваат на дефиницијата на говор на омраза,[92] прво-споменатиот фактор оди над формулацијата која се користи во ставот 19 а-ѓ од ПОП бр. 7 со оглед на тоа што предвидува да се изрече одговорност во случај кога има елемент на небрежност во однос на насилството, заплашувањето, непријателство или дискриминацијата, кои се јавуваат како последица на конкретно употребениот говор на омраза, а не само да има намера. Натаму, иако заканите, наспроти другите видови на однесување опфатени со ПОП бр.

[92] Видете став 14-18 погоре.

7, не се бара да бидат јавно изречени за да биде изречена кривична одговорност, препораката 10 бара говорот на омраза да биде употребен во јавен контекст за да може да се изрече кривична одговорност.

174. Прашање е на кривичното право на секоја Држава-членка како ќе биде пропишана таквата одговорност. Конкретно, понекогаш возможно е да се искористат **одредби од поопшт карактер**, како што се одредбите кои се однесуваат на навреда, наместо одредби кои конкретно се однесуваат на употребата на говор на омраза. Сепак, од суштинско значење е не само да бидат исполнети двата фактори споменати погоре, туку и да има одредба или одредби кои овозможуваат да се изрече одговорност за секој од различните елементи од тоа што се квалификува како говор на омраза во целите на Препораката. Во врска со ова, се подвлекува дека во текот на циклусите на мониторинг се покажало дека ова не секогаш е случај во однос на кривичната одговорност за различните акти на кои се однесува страв 18 од ПОП бр. 7. Како резултат на дупките во законодавството, има случаи во кои не било можно кривично да се гонат лицата кои се чини дека се сторители на некои од тие акти. Исто така важно е, доколку основа за гонењето за таквата употребата на говор на омраза се други дела, а не оние кои конкретно се однесуваат на говор на омраза, ова да не доведе до намалување на значењето на предметниот вид на однесување или во смисла на сериозноста со која се гледа врз истиот или во смисла на строгоста на санкцијата која може да се изрече. Иако санкциите за сериозни случаи на употреба на говор на омраза сами по себе се пожелни, таквите мерки исто така ја имаат дополнителната корист да ја нагласат неприфатливоста на говорот на омраза во едно демократско општество. Затоа не треба да се дозволи ваквата корист да се намали со несоодветна квалификација на оспориот вид на однесување.

Формулирање на кривичните дела

175. Од суштинска важност е потребата да се обезбеди дека релевантните одредби се формулирани на јасен и прецизен начин. Без таквата **јасност и прецизност** веројатно ќе се јави правна несигурност за опфатот на видот на однесување кој е забранет. Следствено ова би ги поддржало тврдењата дека има попречување на слободата на изразување, кое не е пропишано со закон и следствено- без оглед на тоа што изрекувањето на кривичната санкција инаку би било конзистентно со правото на слободата на изразување - дека постои кршење на членот 10 од Европската конвенција за човекови права (што потенцијално би важело и за забраната од членот 7 за казнување без закон). Така, кога се формулираат релевантните одредби, треба да се земат предвид дефинициите дадени погоре за различните термини кои се користат во толкувањето за тоа што се квалификува како говор на омраза во целите на Препораката.[93]

[93] Видете став 8-21 погоре.

176. Исто така, при формулирање на релевантните одредби треба да се посвети особено внимание на јасно дефинирање на **околностите соодветни за изрекување на кривична санкција** за одреден случај на употреба на говор на омраза. Овие околности се однесуваат на тоа дали (а) навистина постои намера за поттикнување на акти на насилство, заплашување, непријателство или дискриминација или веројатност истите да бидат поттикнати[94] и (б) дали има други помалку рестриктивни, но сепак делотворни средства за реакција на употребата на говор на омраза (како на пример, изрекувањето на управно или граѓанско-правна одговорност).[95]

177. Натаму, при формулирањето на релевантните одредби исто така е од суштинска важност **да се одбегне воведување на други услови** за изрекување на кривична одговорност, дополнителни на условите кои се веќе споменати, а кои на пример би се однесувале на нарушување на јавниот ред, големината на публиката која го восприема говорот на омраза или опфатот на распространетоста на предметниот говор на омраза. Ваквите услови можеби се релевантни за оценка на ризикот дали може разумно да се очекува поттикнување, но во циклусите на мониторинг се покажало дека нивното одвоено конкретно наведување како елемент на кривична одговорност создава дополнителни пречки да се обезбеди осудителна пресуда.

178. На крајот, иако од суштинска важност се јасноста и прецизноста, конкретните јазични изрази кои се користат за да се дефинираат различните форми на изрази кои се квалификуваат како говор на омраза треба да бидат доволно општи за да **овозможат опфат на технолошкиот развој.** Ваквите јазични изрази, затоа не треба да се потпираат на добро познатите формулации и изрази (како што се печатени медиуми и социјални мрежи), туку треба повеќе да се фокусираат на суштинскиот карактер на изразот и да можат да опфатат и други форми на изрази кои може да се развијат во иднина.

179. Покрај изрекувањето на кривична одговорност врз погоре наведените основи, исто така би било соодветно да се предвидат **одредени дополнителни основи за одговорност.** Тоа се основите кои се наведени во ставот 18 (е) и став 20 од ПОП бр. 7, имено воведување на одговорност за формирање и водење на група која промовира или подржува говор на омраза, учество во активностите на таква група со намера да се придонесе кон употреба на говор на омраза за кој може да се изречат кривични санкции и намерно поттикнување, помагање и овозможување на употреба на таков говор на омраза или обид да се употреби говор на омраза. Изрекувањето на одговорност во такви случаи би ја изразило сеопфатноста на дефиницијата во целите на Препораката и одговорноста за лошо насочени дела кои вообичаено го придружуваат извршувањето на кривичните дела. Исто така, следствено на став 22 од ПОП бр. 7, треба јасно да се нагласи дека претходно споменатата кривична одговорност може да настане и за правни и за физички лица. Потенцијалната одговорност на правните лица е особено

[94] Видете ги наодите на Европскиот суд за човекови права во случајот *M'Bala M'Bala v. France* (dec.), no. 25239/13, 20 октомври 2015 г. дека очигледна демонстрација на омраза и анти-семитизам, затскриена како уметничка продукција била опасна исто како и директен и ненадеен напад и затоа не заслужува заштита според членот 10 од Европската конвенција за човекови права.

[95] Види го наодот на Европскиот суд за човекови права во случајот *Lehideux and Isorni v. France* [GC], no. 24662/94, 23 септември 1998 г. според кој „ако се земе предвид постоењето на други средства за интервенција и побивање, особено преку граѓанско-правните лекови (став 57), кривичната осуда е непропорционална".

важна со оглед на тоа што корпоративните организации може да бидат средство кое се користи за ширење на говорот на омраза.[96]

Мерки за спречување на злоупотреба на кривичното гонење

180. Препораката 10 ја зема предвид веќе забележаната загриженост за ризикот кривичната одговорност неоправдано да се **искористи за да се сузбие критиката на официјалните политики, политичката опозиција и религиозните верувања.**[97] Неприфатливоста на ваквото користење на кривичната одговорност треба јасно да произлезе од условите предвидени погоре за воведување на кривичната одговорност. Сепак, би било соодветно овој елемент да се зајакне со воведување во релевантните закони експлицитни одредби дека предметните кривични санкции не се применливи за таква критика, опозицијата или верувања. Натаму, со оглед на загриженоста за можноста ограничувањата во однос на говорот на омраза непропорционално да се користат против оние кои всушност треба да се заштитат со таквите ограничувања,[98] исто така би било соодветно да се донесат насоки за органите за спроведување на законот и обвинителите кои укажуваат на овој потенцијален ризик и бараат периодични прегледи за тоа дали има промена во приодот кон покренување на кривични постапки, а која се должи на особените карактеристики на лицата обвинети за употреба на говор на омраза. Целта треба да биде да се обезбеди дека овие карактеристики немаат никакво влијание врз покренувањето на таквите постапки.

Инволвирање на лицата кои се цел на говорот на омраза

181. Препораката 10 исто така ја нагласува важноста на **делотворното учество** на лицата кои се цел на употребата на говор на омраза во какви било кривични постапки кои ќе се покренат против таквиот говор на омраза. Тие треба да учествуваат уште од фазата на истрага, по поднесена претставка, па сè до завршувањето на постапката пред суд. Од особена важност е таквите лица да бидат информирани за напредокот на истрагата и за тешкотиите кои се јавуваат во истата. Покрај тоа, тие треба да имаат можност да ги изнесат нивните коментари пред да биде донесена одлуката да се затвори истрагата или да се отфрли обвинението покренато против одредено лице против употреба на говор на омраза. Ова е од суштинско значење не само за да се обезбеди дека релевантните власти ги имаат сите информации од материјално значење за таква одлука, туку и за да се уверат лицата кои се цел на говорот на омраза во функционирањето на правосудниот систем. Натаму, лицата кои се цел на употребата на говор на омраза треба навремено да бидат информирани за релевантните судски рочишта и нивното достоинство треба да се зачува кога изнесуваат докази како сведоци. Доколку има можност за покренување на гонење по пријава поднесена од физичко лице, како на пример за напад врз честа на лицето или за клевета, исто така е важно да биде јасно кој има активна легитимација да покрене таква постапка. Натаму, правилата за активната легитимација треба конзистентно да се применуваат.

---

[96] Така на пример во случајот *Sürek v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, 8 јули 1999 г. Европскиот суд за човекови права не го прифатил аргументот дека сопственикот на написот треба да биде ослободен од каква било кривична одговорност за содржината на писмата кои се објавени во истиот поради тоа што тој имал само комерцијална, а не уредничка врска со написот. Според гледиштето на Судот, сопственикот, како таков, имал моќ да управува во кој правец ќе оди уредникот на написот и следствено истиот „бил посредно предмет на „должностите и одговорностите“, кои ги презема уредничкиот и новинарскиот персонал при прибирањето и ширењето на информации на јавноста, а кои се здобиваат со уште поголема важност во ситуации на конфликт и тензии“ (став 63).

[97] Видете ставови 62-64 погоре.

[98] Видете став 64 погоре.

Казни

182. И при **пропишувањето и при изрекувањето на одредени казни** по осудителна пресуда против употреба на говор на омраза, препораката 10 идентификува два релевантни елементи кои треба да се земат предвид, имено сериозните последици кои произлегуваат од употребата на говорот на омраза и начелото на пропорционалност.

183. Последиците ги опфаќаат не само последиците кои ги претрпуваат лицата кои се конкретна цел на употребата на предметниот говор на омраза, туку и влијанието кое таквата употреба на говор на омраза го има врз останатите припадници на групата на која ѝ припаѓа лицето и штетното влијание кое говорот на омраза може да го има врз кохезијата во општеството воопшто. Конкретните казни кои може да се изречат така треба да бидат одраз на овие последици. Затоа, како што се предвидува во ставот 23 од ПОП бр. 7, тие треба да бидат и **делотворни и со ефект на одвраќање**, за да се прикаже штетата која е веќе предизвикана и за да се одврати повторната употреба на говор на омраза. Таквите казни може да бидат затворски, или парични казни, или пак заплена и губење на предметната публикација. Сепак, врз казните исто така може конкретно да влијае однесувањето кое се оспорува. Така на пример, казните може да се состојат од времено губење на политичките права, или наредба да се посетат еден или повеќе меморијални центри за холокаустот или наредба да се преземат активности за практичен надомест за причинетата штета за групата на лица кои биле цел на одредена употреба на говор на омраза.

184. Сепак, при самото изрекување на санкциите исто така треба да се земе предвид ризикот одредена казна – во конкретните околности на случајот- да резултира со **несоодветно попречување на слободата на изразување.** Иако Европскиот суд за човекови права не изразил одредени принципиелни забелешки во однос на изрекувањето на парични казни, затворски казни, затварање и губење на политички права[99], изрекувањето на првите две наведени казни било основа во одредени случаи Судот да заклучи дека имало непропорционално попречување на слободата на изразување[100]. Јасно е дека секој случај мора да се оценува мериторно, но затворските казни и големите парични казни малку е веројатно дека ќе бидат сметани за компатибилни со правото на слобода на изразување според членот 10 од Европската конвенција за човекови права, освен во многу сериозни случаи на говор на омраза. Од друга страна, релативно малите симболични парични казни и други казни кои имаат потенцијал да го сменат ставот на сторителот - како што е на пример барањето да се извршат одредени работи за лицата кои биле цел на говор на омраза- малку е веројатно дека ќе се сметаат за непропорционални и следствено не би биле оспорувани во најголем број од случаите.

---

[99] Видете на пример *Zana v. Turkey* [GC], no. 18954/91, 25 ноември 1997 г. (една година затвор), *Hennicke v. Germany* (dec.), no. 34889/97, 21 мај 1997 г., *Sürek v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, 8 јули 1999 г. ("релативно мала парична казна"; para. 64), *Incal v. Turkey* [GC],, no. 22678/93, 9 јуни 1998 г. (одземање, иако ова не било применето во овој случај) и *Féret v. Belgium*, no. 15615/07, 16 јули 2007 г. (губење на правото на учество во избори за период од десет години, но судиите со издвоено мислење сметале дека ова не е пропорционална казна).

[100] Видете на пример *Karataş v. Turkey* [GC], no. 23168/94, 8 јули 1999 г. (затвор од една година, еден месец и десет дена и парична казна од 111.111. 110 турски лири), *Aydin Tatlav v. Turkey*, no. 50692/99, 2 мај 2006 г. (парична казна од 2. 640. 000 турски лири) and *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], no. 23927/94, 8 јули 1999 г. (заплена на примероците од прегледот каде се појавува оспорената публикација).

Обезбедување на делотворна истрага и гонење

185. Важноста која препораката 10 ја придава на надзорот на делотворноста на **истрагата по поднесени претставки и гонењето на сторителите** е одраз на недостатоците кои се утврдени во овој контекст во текот на циклусите на мониторинг. Иако има одредени примери на делотворни мерки преземени од органите за спроведување на законот против оние кои употребуваат говор на омраза, од друга страна има многу други примери во кои кривичната постапка е исклучена премногу брзо и лесно, а резултатот од тоа е дека многу мал број од случаите покренати по претставки поднесени до властите стигнуваат до судовите. Покрај тоа, кога случајот ќе стигне до судот, стапката на донесување на осудителни пресуди често е многу ниска и казните кои се изрекуваат не секогаш соодветствуваат на интензитетот на предметниот говор на омраза. Има многу фактори кои стојат зад, се чини, ограниченият успех во примената на кривичното право за борба со говорот на омраза, во случаи кога кривичното право би било соодветниот одговор. Тие фактори го вклучуваат следново: (а) фактот дека одредени полициски службеници не ги сфаќаат сериозно пријавите за говор на омраза и не дејствуваат ажурно по такви пријави; (б) немање компетентност во прибирањето и оценката на доказите; (в) евидентно прешироко толкување на заштитата која ја гарантира правото на слобода на изразување (што пак не е конзистентно со приодот на Европскиот суд за човекови права и/или премногу тесно толкување на она што преставуваат елементи на кривичното дело (како што е поттикнување на омраза); (г) неуспешните обиди да се утврдат услови за осудителна пресуда кои веќе се неприменливи; (д) непреземањето на достаточна, систематска и делотворна истрага за употребата на говор на омраза; (ѓ) доделувањето на ресурси за истрага на верски фундаменталисти, наместо истрага на екстремисти мотивирани од расизам и други аспекти на говорот на омраза; (е) територијални спорови за тоа кој орган има надлежност врз одреден случај; (ж) прекласификацијата на делото како обично кривично дело за да не се наштети на постигањето на поставените цели за успешно добиени осудителни пресуди; (з) имунитетот кој го уживаат политичарите; и (ѕ) можен недостаток на непристрасност на членовите на поротата која одлучува во случајот.

186. Некои од овие недостатоци биле основа Комитетот за елиминација на расна дискриминација да утврди кршење на членовите 4 и 6 од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација. Конкретно, таквите недостатоци вклучуваат неспроведување на истраги по поднесени претставки со должна експедитивност и ажурност[101] и неземањето предвид на ограничувањата на правота на слобода на изразување.[102]

187. Сите овие недостатоци во однос на постапувањето по претставките против употреба на говор на омраза кои може да се квалификуваат како говор на омраза неизбежно праќаат силна порака до јавноста дека **говорот на омраза не се зема сериозно** и дека може да помине неказнето. Затоа не е доволно да се предвидат кривични дела во однос на употребата на говор на омраза. Исто така е потребно внимателно и континуирано да се врши надзор врз начинот на кој се врши истрага по

[101] *L K v. Netherlands*, Communication No. 4/1991, Мислење од 16 март 1993 г., *Gelle v. Denmark*, Communication No. 34/2004, Мислење од 6 март 2006 г., *Adan v. Denmark*, Communication No. 43/2008, Мислење од 13 август 2010 г. и *TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Communication No. 48/2010, Мислење од 26 февруари 2013 г.

[102] *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Communication No. 30/2003, Мислење од 15 август 2005. *u TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v. Germany*, Communication No. 48/2010, Мислење од 26 февруари 2013 г.

претставки со наводи за говор на омраза, како се гонат и како завршуваат судските постапки по истите за да се направат соодветните промени во приодот кој се следи, а со цел да се обезбеди дека се покренуваат обвинениј а и дека во сите соодветните случаи има осудителни пресуди.

188. **Основната цел на секоја истрага** треба да биде да се обезбеди делотворно спроведување на релевантниот закон и да се обезбеди одговорност на оние кои се одговорни за извршувањето на делото. Таквата истрага треба да се покрене веднаш штом со случајот биле запознаени властите и не мора неопходно да зависи од формално поднесување на претставка. Ова е особено важно во случаи на употреба на говор на омраза со оглед на тоа што лицата кои се цел на говорот на омраза најверојатно се неволни да поднесат претставка. Секоја истрага треба да биде адекватна во смисла на тоа дека треба да утврди дали или не е сторено делото и да се идентификуваат одговорните. Потребно е да се преземат сите разумни чекори да се обезбедат докази, вклучително и изјави од очевидци и релевантни документи или материјал во електронски формат. Ова треба да се изведе брзо и да се спроведе експедитивно. Натаму, потребно е да се обезбеди дека истрагата и нејзините резултати се предмет на јавен преглед за да се обезбеди отеченоста и да се одржува довербата на јавноста. Ова вклучува- како што е претходно забележано-[103] да се информира подносителот на претставката за напредокот на истрагата и да му се даде можност да ги изнесе неговите коментари пред да се донесе одлука да се затвори истрагата или да не се поднесе обвинение. На крајот заклучоците од истрагата и одлуката за покренување на обвинение треба да се засноваат на темелна, објективна и непристрасна анализа на сите достапни материјали.

189. **Приодите за јакнење на делотворната истрага и гонење** за употреба на говор на омраза би можеле да вклучат: (а) воведување на алатка која овозможува онлајн пријавување на употреба на говор на омраза; (б) редовни анализи за дејствијата последователно преземени по претставките против употреба на говор на омраза од времето на нивното евидентирање во полиција за да се оценки дали подносителите на претставките добиваат соодветен одговор; (в) преземање на систематски надзор на онлајн употребата на говор на омраза со цел истрагите повеќе да не се засноваат само на претставки; (г) формирање на специјални одделенија, кои имаат соодветни технички и човечки ресурси, со надлежност за истрагата и гонењето во случаи кои инволвираат говор на омраза; (д) одлучен одговор во случаи во кои политичарите или други јавни личности употребуваат говор на омраза со цел јавноста да не се почувствува охрабрена да го следи нивниот пример; (ѓ) одземањето на имунитетот на политичарите во однос на говорот на омраза; и (е) развој на дијалог, заемна доверба и соработка со групите на лица кои се цел на употребата на говор на омраза за да се стекне нивната доверба и за да се зголеми свеста за нивните права.

190. Препораката 10 исто така нагласува дека делотворноста на кривичната постапка покрената во однос на употребата на говорат на омраза зависи од други три фактори.

191. Прво, различните актери- а особено полицијата и обвинителството - да имаат воспоставени добри и соодветни аранжмани за **соработка и координација** на нивните поединечни активности. Има различни начини на кои ова може да се постигне. Сепак, таквата соработка и координација може полесно да се постигне преку воспоставување на добри канали за

[103]Видете став 179 погоре.

комуникација меѓу надлежните органи. Натаму, треба да има заедничка изјава од сите лица на раководни позиции дека заедничката работа за справување со говорот на омраза преку кривични постапки- во случаите во кои ова е соодветно- е голем приоритет за секој од засегнатите органи.

192. Второ, сите оние кои се инволвирани во кривично – правниот систем треба да имаат **соодветна обука** за да можат да определат дали одредени изјави повлекуваат говор на омраза и доколку е тоа случај, дали- имајќи го на ум правото на слобода на изразување- изрекувањето на кривични санкции би бил соодветниот одговор. Покрај тоа, ваквата обука треба на сите инволвирани да има даде општи познавања за влијанието на таквата употреба на говорот на омраза врз лицата кои се негова цел и за опасностите кои произлегуваат од таквата употреба на говорот на омраза за целото општество. Исто така, во зависност од нивните конкретни надлежности, треба да се преземат напори за да се зајакнат нивните капацитети да прибираат и оценуваат докази кои се релевантни за покренување на постапка и за донесување судска одлука во кривична постапка во однос на употребата на говорот на омраза. Натаму, за судиите треба да се изготват насоки за приодот кој треба да се примени при одлучување која конкретна казна ќе се изрече по осудителна пресуда. Во сите случаи, таквата обука и развој на капацитетите многу е веројатно дека ќе бидат зајакнати со размена на добри практики, особено кога одредени актери во кривично-правниот систем имаат повеќе искуство од останатите во справувањето со случаи кои инволвираат употреба на говор на омраза.

193. Трето, ширењето на говорот на омраза не е ограничено на националните граници. Следствено, постапките во однос на говорот на омраза понекогаш ќе бидат попречени затоа што говорот на омраза доаѓа од територија и јурисдикција на друга Држава-членка. Ова особено важи за онлајн ширење на говор на омраза. Се нагласува дека за вакви случаи нема лесни решенија, особено кога интернет серверите може да се лоцирани во земји кои немаат слични услови кои ја регулираат употребата на говор на омраза, слични, на пример, на оние содржани во Препораката. Сепак, соработката со властите на тие држави може да поттикне дејствија за да се ограничат капацитетите за **преку-гранично ширење** на говорот на омраза. Покрај тоа, може да се добијат информации кои ќе овозможат да се покренат соодветни кривични постапки против оние лицата во засегнатите Држави –членки кои имале некаква улога во ширењето на говорот на омраза. Затоа од суштинска важност е сите Државите –членки – следејќи го водството на некои од нив- да воспостават соодветни аранжмани за да ја олеснат соработката во однос на преку-граничната употреба на говорот на омраза што ги инволвира не само сите нив, туку и која било држава која не е членка на Советот на Европа, а која е подготвена да се придружи на напорите за справување со таквото ширење на говор на омраза.

Анекс

Донесени се следните Препораки на Комитетот на Министри на Советот на Европа и Препораки и Резолуции на Парламентарното собрание на Советот на Европа во врска со употребата на говор на омраза:

Комитет на Министри

Препорака бр. R (92) 19 на Комитетот на Министри за државите – членки во однос на видео игрите со расистичка содржина;
Препорака бр. R (97) 20 на Комитетот на Министри за државите –членки во однос на „говор на омраза“;
Препорака бр. R (97) 21 на Комитетот на Министри за државите –членки во однос на медиумите и промовирањето на култура на толеранција;
Препорака CM/Rec(2010)5 на Комитетот на Министри за државите –членки во однос на мерките за борба против дискриминацијата врз основа на сексуална ориентација или родов идентитет.

Парламентарно собрание

Препорака 1277 (1995) Мигранти, етнички малцинства и медиуми;
Препорака 1543 (2001) Расизмот и ксенофобијата во интернет просторот; Препорака 1706 (2005) Медиумите и тероризмот;
Препорака 1768 (2006) Сликата за барателите на азил, мигрантите и бегалците во медиумите;
Препорака 1805 (2007) Богохулење, верски навреди и говор на омраза против другите лица врз основа на нивната религија;
Препорака 2052 (2014) Против-дејствија во однос на манифестации на неонацизам и десничарски екстремизам;
Резолуција 1345 (2003) Расистички, ксенофобичен и нетолерантен дискурс во политиката;
Резолуција 1510 (2006) Слобода на изразување и почитување на религиозните верувања;
Резолуција 1563 (2007) Борба против анти-семитизмот во Европа;
Резолуција 1577 (2007) Кон декриминилизирање на клеветата;
Резолуција 1605 (2008) Европските муслимански заедници соочени со екстремизам;
Резолуција 1728 (2010) Дискриминација врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет;
Резолуција 1743 (2010) Исламот, исламизмот и исламофобијата во Европа;
Резолуција 1754 (2010) Борба против екстремизмот: постигања, недостатоци и неуспеси;
Резолуција 1760 (2010) Современото интензивирање на дискурсот за националната безбедност во Европа: случајот на Ромите;
Резолуција 1846 (2011) Борба против сите форми на дискриминација заснована на религија;
Резолуција 1877 (2012) Заштита на слободата на изразување и информирање на интернет и онлајн медиумите;
Резолуција 1928 (2013) Заштита на човековите права во однос на религијата и верувањето и заштита на верските заедници од насилство;
Резолуција 1948 (2013) Справување со дискриминацијата врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет;
Резолуција 1967 (2014) Стратегија за спречување на расизмот и нетолеранцијата во Европа;
Резолуција 2011 (2014) Против-дејствија во однос на манифестациите на неонацизам и десничарски екстремизам;
Резолуција 2069 (2015) Препознавање и спречување на неонацизам;
Резолуција 2069 (2015) Препознавање и спречување на неорасизам.