

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

CRI(2016)15
Version estonienne
Estonian version

ECRI ÜLDPOLIITILINE SOOVITUS NR 15

VAENUKÕNE VASTASE VÕITLUSE KOHTA

VASTU VÕETUD 8. DETSEMBRIL 2015

Strasbourg, 21. märts 2016

Käesolev dokument on tõlge originaalist. Kahtluse korral palun viidata originaaldokumendile inglise või prantsuses keeles.

Avaldatud
Euroopa rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjoni poolt (ECRI)
Euroopa Nõukogu - 2016
Trükitud Strasbourgis

Euroopa rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon (ECRI):

Taaskinnitades sõnavabaduse, arvamussvabaduse, sallivuse ja kõikide inimeste võrdse inimväärikuse austamise peamist tähtsust demokraatliku ja mitmekesise ühiskonna jaoks;

Tuletades siiski meelde, et sõnavabadus ja arvamussvabadus ei ole piiramatud õigused ning neid ei tohi kasutada viisil, mis on teiste inimeste õigustega vastuolus;

Tuletades lisaks meelde, et Euroopal on tema ajaloost tulenevalt mälestamiskohustus, kohustus olla valvas ja võidelda rassismi, rassilise diskrimineerimise, soolise diskrimineerimise, seksismi, homfoobia, transfoobia, ksenofoobia, antisemitismi, islamofobia, mustlasvaenulikkuse ja sallimatuse tõusu vastu, samuti genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude või sõjakuritegude ja nende avaliku eitamise, tavaliseks muutmise, õigustamise või sellistele kuritegudele läbi sõrmede vaatamise vastu;

Tuletades meelde, et selline mälestamiskohustus ning kohustus olla valvas ja võidelda on täieõiguslik osa üleüldiste ja jagamatute inimõiguste kaitsel, seistes kõikide inimeste õiguste eest;

Võttes arvesse erinevaid viise, kuidas vaenukõnet on defineeritud ja kuidas sellest on aru saadud riikides ja rahvusvaheliselt, samuti arvestades mitmesuguseid vorme, mida vaenukõne võib võtta;

Leides, et käesoleva üldpoliitilise soovitus eesmärki arvestades tuleb vaenukõneks lugeda ükskõik millist isiku või rühma halvustamise, vaenu või mustamise kaitsmist, selle soodustamist või õhutamist. Samuti kõiki isiku või rühma vastu suunatud ahistamisi, solvanguid, negatiivsete

stereotüüpide põlistamisi, häbistamisi või ähvardamisi ja kõikide eeltoodud väljendusviiside õigustamist "rassi",¹ nahavärvi, põlvnemise, etnilise või rahvusliku päritolu, vanuse, puude, keele, usu või veendumuse, soo, soolise kuuluvuse, soolise identiteedi, seksuaalse sättumuse ja muu isikliku omaduse või seisundi tõttu;

Tunnistades, et vaenukõne võib avalduda genotsiidi kuritegude, inimsusevastaste kuritegude või sõjakuritegude avalikus eitamises, tavaliseks muutmises, õigustamises või nendele läbi sõrmede vaatamises, kuigi kohtud on leidnud, et need kuriteod on tõesti aset leidnud, ning nende kuritegude toimepanemises kohtulikult süüdi mõistetud isikute ülistamises;

Tunnistades ka seda, et väljendusvormid, mis on solvavad, šokeerivad või häirivad, ei ole ainuüksi sellel põhjusel vaenukõne ning et vaenukõne vastane võitlus peaks pigem aitama kaitsta üksikisikuid ja rühmasid kui konkreetseid veendumusi, ideoloogiaid või uske;

Tunnistades, et vaenukõne kasutamine võib peegeldada või soodustada põhjendamatu eeldust, et vaenukõne kasutaja on mingil moel kõrgemalseisev võrreldes vaenukõne sihtmärgiks oleva inimese või rühmaga;

Tunnistades, et vaenukõne kasutamise eesmärk võib olla teiste inimeste õhutamine või mõistlik eeldus, et sellega õhutatakse teisi inimesi panema toime vägivaldseid tegusid, ähvardama, näitama üles vaenulikkust või diskrimineerima neid, kes on vaenukõne sihtmärgiks ning et seda loetakse vaenukõne eriti raskekujuliseks vormiks;

Olles teadlik tõsistest ohtudest, mida vaenukõne seab demokraatliku ühiskonna sidususele, inimõiguste kaitsel ja õigusriigile, kuid teades ka vajadust tagada, et vaenukõnele seatud

¹ Kuivõrd kõik inimesed kuuluvad sama (looma)liigi alla, siis lükkab ECRI tagasi teooriad eri rasside olemasolu kohta. Kuid käesolevas soovitus kasutab ECRI mõistet "rass" selleks, et tagada, et need inimesed, keda üldiselt ja ekslikult tajutakse kui kuuluvat teise rassi, ei oleks ilma jäetud soovitusel esitatud kaitsel.

piiranguid ei kuritarvitataks selleks, et vaigistada vähemusi ning suruda maha kriitikat ametlike poliitikate vastu, poliitilist opositsiooni või usulisi veendumusi;

Olles teadlik naiste vastu suunatud vaenukõne eriprobleemist ja raskusastmest, kus naise on sihikule võetud nii nende soo, soolise kuuluvuse ja/või soolise identiteedi tõttu, kuid ka siis, kui see on seotud ühe või mitme muu naiste omadusega;

Tunnistades, et vaenukõne kasutamine näib sagenevat eriti läbi elektrooniliste suhtlusvormide, mis suurendab vaenukõne mõju, kuid mille täpne ulatus jääb ebaselgeks, sest puudub süstemaatiline raporteerimine ja andmekogumine vaenukõne esinemise sageduse kohta. Seda olukorda tuleks parandada, eriti osutades asjakohast tuge nendele, kes on vaenukõne sihtmärgiks või keda see mõjutab;

Olles teadlikud, et inimeste teadmatust, ebapiisavat meediakirjaoskust, võõrandumist, diskrimineerimist, ajupesu ja marginaliseerimist võidakse ära kasutada, et soodustada vaenukõne kasutamist ilma, et vaenukõne tegelikku olemust ja tagajärgi täielikult mõistetak;

Rõhutades hariduse tähtsust vaenukõne aluseks olevate väärtusarusaamade ja valeinformatsiooni kummutamisel ning vajadust pakkuda sellist haridust eelkõige noortele;

Tunnistades, et vaenukõne vastu võitlemisel on oluliseks vahendiks kohene reageerimine ja otsene hukkamõist vastukõnega, millega näidatakse selgelt vaenukõne hävitavat ja vastuvõetamatut olemust;

Tunnistades, et poliitikutel, usu- ja kogukonnaliidritel ning muudel avaliku elu tegelastel on selles valdkonnas eriti suur vastutus, sest nad suudavad mõjutada laia publikut;

Olles teadlik, millist erilist rolli võivad mängida kõiksugused võrgus ja väljaspool võrku asuvad meediavormid vaenukõne levitamisel ja selle vastu võitlemisel;

Olles teadlik vaenukõne kahjustavast mõjust neile, kes on selle sihtmärgiks, selle kasutamisest tuleneva võõrandumise ja radikaliseerumise ohust ning ühiskonna sidususele tekitatavast kahjust, kui vaenukõne vastu ei suudeta võidelda;

Tunnistades, et eneseregulatsioon ja vabatahtlikud käitumiskoodeksid võivad olla tõhusateks meetmeteks vaenukõne kasutamise ärahoidmisel ja hukkamõistmisel ning et nende meetmete kasutamist tuleb soodustada;

Rõhutades, kui oluline on, et vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed oleksid ise võimelised nii reageerima vaenukõnele vastukõne ja hukkamõistuga kui ka pöörduma menetluse algatamiseks pädevate kohtute ja ametiasutuste poole;

Tunnistades, et kriminaalkeelud ei ole iseenesest piisavad vaenukõne kasutamise väljajuurimiseks ning need ei ole alati asjakohased, kuid olles siiski veendunud, et vaenukõne kasutamine peab teatud juhtudel olema kriminaliseeritud;

Pidades meeles Rabati tegevuskavas toodud kuuepunktilist lävenditesti rahvusliku, rassilise või usulise vaenu õhutamise keelustamise kohta, mis seisneb diskrimineerimisele, vaenulikkusele või vägivaldale õhutamises, ning olles veendunud, et kriminaalkeelud on vajalikud olukordades, kus vaenukõne eesmärk on õhutada või on põhjust eeldada, et sellega võidakse õhutada vägivaldtegevustele, ähvardustele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele nende vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks;

Rõhutades vaenukõne kasutamist hõlbustavate organisatsioonide mittetoetamise olulisust ning vajadust keelustada need organisatsioonid, kes kasutavad vaenukõnet kavatsusega õhutada või on põhjust eeldada, et sellega võidakse õhutada vägivaldtegevustele, ähvardustele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele nende vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks;

Rõhutades vajadust kiiresti ja tulemuslikult uurida vaenukõne kohta esitatud kaebusi ning vältida vaenukõne puudutavate seaduste põhjendamatult piiravat tõlgendamist;

Tuletades meelde, et rahvusvahelisest õigusest tulenev kohustus kriminaliseerida teatud vaenukõne vormid, kuigi kohalduv igaühele, kehtestati eelkõige haavatavate rühmade kaitseks, ja märkides murega, et neid on ebaoproportsionaalselt palju kohtu alla antud või et algatatud

õigusrikkumisi on kasutatud nende vastu valedel põhjustel;

Tuletades meelde, et ECRI töö keskendub vaenukõnele "rassi", nahavärvi, keele, usu, rahvuse, rahvusliku või etnilise päritolu, soolise identiteedi või seksuaalse sättumuse tõttu, kuid tunnistades, et vaenukõne võib põhineda ka muudel juba nimetatud põhjustel ning käesolevas tekstis sisalduvad soovitusel peaksid kehtima ka *mutatis mutandis* neile;

Soovitab liikmesriikide valitsustele järgmist:

1. **ratifitseerida arvutikuritegevusvastase konventsiooni lisaprotokoll, mis käsitleb arvutisüsteemides toime pandud rassistliku ja ksenofoobse iseloomuga tegude kriminaliseerimist, vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon ja Euroopa inimõiguste konventsiooni protokoll nr 12, kui nad seda juba teinud ei ole;**
2. **võtta tagasi kõik rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 4 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 20 kohta tehtud reservatsioonid ning tunnustada Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee pädevust võtta vastu ja vaadata läbi üksikisikute või isikurühmade avaldusi vastavalt artiklile 14;**
3. **püüda kindlaks teha vaenukõne kui nähtuse kasutamist soodustavad tingimused ja vaenukõne esinemise vormid, samuti mõõta vaenukõne esinemise ja selle poolt tekitatud kahju ulatust eesmärgiga tõrjuda ja ennetada vaenukõne kasutamist ning vähendada ja heastada tekitatud kahju, ning vastavalt:**
 - a. töötada selleks välja usaldusväärsed tööriistad;
 - b. kindlustada, et nende tööriistade kasutamiseks on määratud ametiasutused ja et seda on tehtud korralikult;
 - c. kindlustada, et vaenukõnega seotud andmete kogumine ei piirduks ainult kriminaalõiguse valdkonnaga;
 - d. kindlustada, et kogutud andmeid liigitatakse asjakohaselt;
 - e. toetada kodanikuühiskonna, võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste ja riiklike inimõiguste asutuste poolt vaenukõne esinemise seiret ning edendada selle ülesande täitmisel nende ja ametiasutuste vahelist koostööd;
 - f. toetada uuringuid, mille eesmärk on analüüsida vaenukõne ja selle vormide kasutamist soodustavaid tingimusi;

- g. levitada regulaarselt andmeid vaenukõne esinemise sageduse, selle vormide ja kasutamist soodustavate tingimuste kohta nii asjaomastele ametiasutustele kui ka avalikkusele; ja
- h. tugineda vaenukõne kasutamise vastaste strateegiate väljatöötamisel seire ja uuringute tulemustele;

4. läheneda jõuliselt mitte ainult avalikkuse teadlikkuse tõstmisele pluralismi austamise tähtsusest ja vaenukõne ohtudest, vaid ka demonstreerides valesid aluseid, millele vaenukõne tugineb ja selle vastuvõetamatust, et tõrjuda ja ennetada sellise kõne kasutamist, ning vastavalt:

- a. edendada paremat arusaama mitmekesisuse vajalikkusest ja dialoogi demokraatia, inimõiguste ja õigusriigi raamistikus;
- b. edendada ja tuua näiteid vastastikusest austusest ja mõistmisest ühiskonnas;
- c. lihtsustada kultuuridevahelist suhtlust ja tuua selle kohta näiteid; ning
- d. võidelda valeinformatsiooni, negatiivsete stereotüüpide ja häbimärgistamise vastu;
- e. töötada välja eraldi õppeprogrammid lastele, noortele, ametiisikutele ja laiemale üldsusele ning tugevdada õpetajate ja haridustöötajate pädevust selle õpetuse edastamiseks;
- f. toetada valitsusväliseid organisatsioone, võrdõiguslikkusega tegelevaid asutusi ja riiklikke inimõiguste asutusi, kes võitlevad vaenukõne vastu; ja
- g. julgustada avaliku elu tegelasi, eriti poliitikuid, usu- ja kogukonnaliidreid, kiiresti reageerima vaenukõnele viisil, millega ainult ei mõisteta vaenukõne hukka, vaid püütakse ka tugevdada väärtusi, mida vaenukõne ohustab;
- h. julgustada vaenukõne kasutajaid vaenukõnест loobuma ja sellest lahti ütleva ning aidata neil vaenukõnet kasutavatest rühmadest lahkuda;
- i. ühtlustada vajadusel kõik sellised jõupingutused teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide jõupingutustega;

5. pakkuda tuge neile, kes on üksikisikuna või kollektiivselt vaenukõne sihtrühmaks, ja vastavalt:

- a. püüda neid aidata nõustamise ja juhendamise kaudu, et nad tuleksid toime kõigi saadud traumadega ja läbi elatud häbitundega;
- b. kindlustada, et nad on teadlikud oma õigusest kaitsele haldus-, tsiviil- ja kriminaalkohtumenetluse kaudu ning et neid ei hoiaks oma õiguste kaitsel tagasi hirm, teadmatus, füüsilised või tundedelised takistused või vahendite puudumine;
- c. julgustada ja lihtsustada neil ja teistel, kes vaenukõne kasutamist näevad, sellest teada andma;
- d. karistada neid, kes kohtlevad kahjustavalt või ahistavad inimest, kes kaebab vaenukõne kasutamise üle või teavitab selle kasutamisest; ja

e. näidata üles solidaarsust inimestega, kes on vaenukõne sihtmärgiks ning osutada neile pikaajalist tuge.

6. toetada avalike ja eraõiguslikke asutuste (sealhulgas valitud organite, erakondade, haridusasutuste ning kultuuri- ja spordiorganisatsioonide) eneseregulatsiooni kui vahendit vaenukõne kasutamise vastu võitlemiseks, ja vastavalt:

a. julgustada asjakohaste käitumiskoodeksite vastuvõtmist, mis näevad ette töölt kõrvaldamist ning muid karistusi nende sätete rikkumise eest, samuti tõhusate raporteerimiskanalite loomist;

b. innustada erakondi kirjutama alla Euroopa poliitiliste parteide mitterassistliku ühiskonna hartale;

c. edendada valeinfo, negatiivsete stereotüüpide ja häbivääristamise seiret;

d. julgustada eelnimetatud reeglite rikkumisi ühemõtteliselt hukka mõistma;

e. toetada asjakohast koolitust vaenukõne tähenduse ja selle negatiivsete tagajärgede kohta, samuti selle kohta, kuidas saab vaenukõne kasutamisele vastu hakata; ja

f. edendada ja abistada kaebemehhanismide sisseseadmist;

7. kasutada meedia suhtes (sealhulgas internetiteenuste osutajad, veebivahendajad ja sotsiaalmeedia) reeglite kehtestamise võimu, et edendada vaenukõne kasutamise vastu võitlemist ning seada kahtluse alla vaenukõne aktsepteeritavus, samas tagades, et selline tegevus ei rikuks õigust sõnavabadusele ja arvamussvabadusele, ja vastavalt:

a. tagada, et selleks eesmärgiks sobivaid olemasolevaid võimuvolitusi kasutatakse tulemuslikult, samas mitte jättes kõrvale eneseregulatsiooni mehhanisme;

b. julgustada asjakohaste vaenukõnet puudutavate käitumiskoodeksite ja/või kasutustingimuste vastuvõtmist, samuti tõhusate vaenukõnest teatamise kanalite loomist;

c. soodustada vaenukõne kasutamise ja levitamise jälgimist ja hukkamõistmist;

d. vajadusel soodustada sisule seatavate piirangute rakendamist, sõnafiltreerimise robotite ja muude selliste tehniliste lahenduste kasutamist;

e. soodustada asjakohaseid vaenukõne olemuse ja vaenukõne vastu võitlemise teemalisi koolitusi toimetajatele, ajakirjanikele ja teistele, kes töötavad meediaorganisatsioonides;

f. edendada ja aidata kaasa kaebuste esitamise mehhanismide loomisele; ja

g. julgustada meediaprofessionaale edendama eetilist ajakirjandust;

- 8. täpsustada vastutuse ulatust ja kohaldatavust tsiviil- ja haldusõiguses tahtliku vaenukõne kasutamise korral või kui saab mõistlikult eeldada, et sellega võidakse õhutada vägivallategudele, ähvardustele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele nende vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks, samaaegselt austades sõnavabadust ja arvamusevabadust, ning vastavalt:**
- a. määratleda vaenukõne autorite, internetiteenuste pakkujate, veebifoorumite ja kodulehtede majutajate, veebivahendajate, sotsiaalmeedia platvormide, blogide moderaatorite ja teiste samalaadseid rolle omavate isikute konkreetne vastutus;
 - b. tagada volituse olemasolu, mis kohtu loal või heakskiidul võimaldaks veebijuurdepääsuga materjalist vaenukõne kustutamist ja vaenukõnet kasutavate veebilehtede blokeerimist;
 - c. tagada volituse olemasolu, mis kohtu loal või heakskiidul võimaldaks nõuda meediaväljaannetelt (sealhulgas internetiteenuste osutajad, veebivahendajad ja sotsiaalmeedia platvormid) kinnituse avaldamist, et nende poolt avaldatud materjal sisaldas vaenukõnet;
 - d. tagada volituse olemasolu, mis kohtu loal või heakskiidul kohustaks peatama vaenukõne levitamist ja avalikustama vaenukõnet kasutavaid isikuid;
 - e. anda neile, kes on vaenukõne sihtmärgiks, võrdõiguslikkusega tegelevatele asutustele, riiklikele inimõiguste asutustele ja huvitatud valitsusväliste organisatsioonidele õigus esitada hagi, et taotleda vaenukõne kustutamist, nõuda kinnitust vaenukõne avaldamise kohta või kohustada peatama selle levitamist ning avalikustama vaenukõnet kasutavaid isikuid; ja
 - f. võimaldada asjakohast koolitust ning lihtsustada heade praktikate jagamist kohtunike, advokaatide ja ametnike vahel, kes tegelevad vaenukõnet puudutavate juhtumitega.
- 9. võtta poliitilistelt erakondadelt ja muudelt organisatsioonidelt, kes kasutavad vaenukõnet või ei karista oma liikmed, kes seda kasutavad, ära igasugune avalike asutuste rahaline ja muu toetus; luua võimalused, samas austades ühinemisvabadust, selliste organisatsioonide keelustamiseks ja laialisaatmiseks, kes sõltumata sellest, kas nad saavad toetust avalikelt asutustelt või mitte, kasutavad vaenukõne eesmärgiga õhutada või on põhjust eeldada, et sellega võidakse õhutada vägivallategudele, ähvardustele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele nende vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks;**
- 10. astuda asjakohaseid ja tõhusaid samme vaenukõne kasutamise vastu avalikus kontekstis, mille eesmärk on õhutada või on põhjust eeldada, et sellega võidakse õhutada vägivallategudele, ähvardustele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele nende vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks, ning kasutada selleks kriminaalõigust, kui muud vähem piiravad meetmed ei oleks tulemuslikud, kuid samas ausades sõnavabadust ning arvamusevabadust, ja vastavalt:**
- a. tagada õigusrikkumiste selge määratlus ning võtta nõuetekohaselt arvesse kriminaalkaristuse kohaldamise vajadust;
 - b. tagada, et selliste õigusrikkumiste ulatus määratletakse viisil, mis võimaldab nende kohaldamisel pidada sammu tehnoloogiliste arengutega;

- c. tagada, et selliste õigusrikkumistega seotud süüdistused ei põhineks diskrimineerimisel ning et neid ei kasutataks ametlike poliitikate vastase kriitika, poliitilise opositsiooni või usuliste veendumuste mahasurumiseks;
- d. tagada vaenukõne sihtmärgiks olevate inimeste tõhus osalemine asjakohastes menetlustes;
- e. sätestada selliste rikkumiste eest karistused, mis arvestavad nii vaenukõne tõsiste tagajärgedega kui ka vajadusega reageerida proportsionaalselt;
- f. jälgida kaebuste uurimise ja õigusrikkujate vastutusele võtmise tõhusust eesmärgiga mõlemat valdkonda edasi arendada;
- g. kindlustada tulemuslik koostöö/koordineerimine politsei ja prokuratuuri vahel;
- h. võimaldada asjakohast koolitust ja hõlbustada heade praktikate jagamist õiguskaitseametnike, prokuröride ja kohtunike vahel, kes tegelevad vaenukõnega seotud juhtumitega; ja
- i. teha koostööd teiste riikidega vaenukõne piiriülese leviku tõkestamiseks kas füüsilises või elektroonilises vormis.

Selgitav memorandum

Sisukord

A.	Sissejuhatus	11
B.	Definitsioonid.....	12
	<i>Terminoloogia</i>	<i>12</i>
	<i>Vaenukõne definitsioon.....</i>	<i>14</i>
C.	Üldine taust.....	17
	<i>Andmed</i>	<i>17</i>
	<i>ECRI järeldused riikide olukorra jälgimisel.....</i>	<i>17</i>
	<i>Mineviku õppetunnid</i>	<i>19</i>
	<i>ÜRO lepped</i>	<i>19</i>
	<i>Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon</i>	<i>21</i>
	<i>Muud Euroopa lepped</i>	<i>22</i>
	<i>Muud Euroopa ja rahvusvahelised standardid</i>	<i>23</i>
	<i>ECRI standardid</i>	<i>27</i>
	<i>Mure rakendamise pärast.....</i>	<i>28</i>
	<i>Kokkuvõte</i>	<i>29</i>
D.	Ratifitseerimised, reservatsioonid ja õiguskaitsvõimalused.....	29
	<i>Soovitus nr 1</i>	<i>29</i>
	<i>Soovitus nr 2</i>	<i>29</i>
E.	Põhjused ja ulatus.....	30
	<i>Soovitus nr 3.....</i>	<i>30</i>
F.	Teadlikkuse tõstmine ja vastukõne	33
	<i>Soovitus nr 4.....</i>	<i>33</i>
G.	Sihikule võetud inimeste toetamine.....	37
	<i>Soovitus nr 5.....</i>	<i>37</i>
H.	Eneseregulatsioon	39
	<i>Soovitus nr 6.....</i>	<i>39</i>
I.	Meediad ja internet.....	42
	<i>Soovitus nr 7.....</i>	<i>42</i>
J.	Haldusõiguslik ja tsiviilvastutus	46
	<i>Soovitus nr 8.....</i>	<i>46</i>
K.	Haldusõiguslikud ja muud karistused organisatsioonide vastu	49
	<i>Soovitus nr 9.....</i>	<i>49</i>
L.	Kriminaalvastutus ja karistused.....	54
	<i>Soovitus nr 10.....</i>	<i>54</i>
	Lisa.....	61

A. Sissejuhatus

1. Käesolev üldpoliitiline soovitus (edaspidi Soovitus) keskendub vaenukõnele kui nähtusele ja selle kahjustavatele tagajärgedele üksikisikutele, teatud inimrühmadele ja ühiskonnale tervikuna. Neid tagajärgi on täheldatud eriti ECRI poolt läbi viidud riikide seire käigus, kuid tagajärgi hinnatakse üldisemalt. Seega esitatakse Soovitusel ECRI arusaam vaenukõne tähendusest ja määratakse kindlaks meetmed, mida saab ja peab rakendama vaenukõne kasutamise vastu võitlemiseks. Seejuures võetakse aluseks ja tugevdatakse üldpoliitiliste soovitude (GPR) nr 5, 6, 9, 10 ja 13, kuid eriti GPR nr 7 teatud aspekte.
2. Soovituse lähtekohaks on sõnavabaduse, sallivuse ja võrdse inimväärikuse austamise peamise tähtsuse tunnustamine, mis on tagatud arvukate rahvusvaheliste õigusinstrumentidega ja mida on aktsepteerinud ka Euroopa Nõukogu liikmesriigid. ECRI on eriti teadlik sellest, et kõiksugused vaenukõnega võitlemiseks tehtavad pingutused ei tohiks kunagi ületada piiranguid, millele sõnavabadus kui kvalifitseeritud õigus võib õiguspäraselt alluda. Komitee on teadlik ka sellest, et mõnikord saab vaenukõnele tulemuslikult reageerida ka ilma sõnavabadust piiramata. Seepärast on Soovitusel esitatud järk-järguline lähenemine meetmetele, mida on vaja rakendada. Eriti peegeldab seisukoht, et kriminaalkaristuste kasutamine ei tohiks olla vaenukõne vastase võitluse keskne meede mitte ainult sõnavabaduse ja ühinemisvabaduse õiguste austamise tähtsuse tõttu, vaid ka seepärast, et tegelemine tingimustega, mis viivad vaenukõne kasutamiseni ja jõuline vastutöötamine sellele võivad tõenäoliselt osutada palju tulemuslikumaks vaenukõne väljajuurimisel.
3. Vaenukõne definitsioon Soovituse mõttes on esitatud põhjenduspunktides. Soovituse põhiosas käsitletakse kõigepealt vajadust ratifitseerida teatud lepingud, kui seda pole juba tehtud, ning vajadust kõrvaldada reservatsioonid kahest ülejäänud leppest. Mõlemal juhul on eesmärk tugevdada pühendumist asjakohaste vaenukõne vastaste meetmete rakendamisel ja kindlustada, et nende rakendamisel ei esineks õiguslikke takistusi. Seejärel rõhutatakse Soovitusel vajadust astuda erinevaid samme, et paremini mõista vaenukõnet soodustavaid tingimusi ja selle avaldumise vorme, sest seda peetakse eeltingimuseks, et vaenukõne kasutamise vastu võetud mistahes meetmed oleksid tulemuslikud.
4. Vaenukõne kasutamise vastu võitlemisel peab ECRI vajalikuks rakendada järgmisi erimeetmeid: üldsuse teadlikkuse tõstmine; vaenukõne igasuguse kasutamise vastu võitlemine; toetuse pakkumine neile, kelle vastu vaenukõne on suunatud; eneseregulatsiooni edendamine; reeglite kehtestamine; haldus- ja tsiviilvastutuse rakendamine; teatud organisatsioonidelt toetuse äravõtmine ja teiste keelustamine; ning kriminaalkaristuste kehtestamine väga spetsiifilistel ja piiratud juhtudel.
5. Soovitus on adresseeritud Euroopa Nõukogu liikmesriikide valitsustele. Siiski nõuab Soovituse tulemuslik rakendamine lisaks ametiasutustele ka paljude eraõiguslike ja valitsusväliste osapoolte kaasamist ja pühendumist. Seetõttu on oluline astuda asjakohaseid samme nende aktiivse osalemise tagamiseks rakendamisprotsessis.

6. Kuigi Soovitus puudutab eelkõige vaenukõne kasutamist ECRI töövaldkonnas, on Soovituse sätted kohaldatavad kõikidele vaenukõne vormidele, st lisaks “rassile”, nahavärvile, keelele, usule, rahvusele, rahvuslikule või etnilisele päritolule, soolisele identiteedile või seksuaalsele sättumusele.

B. Definitsioonid

Terminoloogia

7. Käesoleva Soovituse mõttes kohalduvad järgmised definitsioonid:
- a. “**avalik poolehoid**” seoses alavääristamise, vaenu või halvustamisega tähendab konkreetse inimrühma suhtes sellise käitumise ja suhtumise selgesõnalist, tahtlikku ja aktiivset toetamist;
 - b. “**võõrandumine**” tähendab inimese eemaldumist ühiskonnast, kus ta elab ja pühendumisest selle ühiskonna väärtustele;
 - c. “**mustlastevastatus**”² tähendab romade/mustlaste vastast rassismi;
 - d. “**antisemitism**” tähendab juutide kui rahvusliku või usulise rühma vastast eelarvamust, vaenu või diskrimineerimist;
 - e. “**läbi sõrmede vaatamine**” tähendab teatud käitumisviisi vabandamist, andeksandmist või sellest möödavaatamist;
 - f. “**inimsusevastased kuriteod**” tähendavad kõiki Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi artiklis 7 loetletud tegusid, mis on teadlikult toime pandud osana massilisest või süstemaatilisest rünnakust tsiviilelanikkonna vastu;
 - g. “**alavääristamine**” tähendab rünnakut ühe või enama inimese võimete, iseloomu või maine vastu seoses nende kuulumisega konkreetseesse inimrühma;
 - h. “**diskrimineerimine**” tähendab igasugust erikohtlemist “rassi”, nahavärvile, keelele, usu, rahvuse või rahvusliku või etnilise päritolu, samuti põlvnemise, veendumuse, soo, soolise kuuluvuse, soolise identiteedi, seksuaalse sättumuse või muud isikuomaduse või seisundi tõttu, millel ei ole objektiivset ega mõistlikku põhjendust³;
 - i. “**sooline kuuluvus**” tähendab sotsiaalselt konstrueeritud rolle, käitumist, tegevusi ja omadusi, mida antud ühiskond peab naistele ja meestele sobivaks⁴;
 - j. “**sooline identiteet**” tähendab iga inimese poolt sügavalt tunnetatud seesmist ja talle ainuomast soolist kogemust, mis võib, aga ei pruugi, kokku langeda sünni hetkel talle omistatud sooga; siia alla kuulub ka isiklik tunnetus oma kehast (mis võib kaasa tuua vabatahtliku kehalise väljanägemise või keha funktsioonide muutmise meditsiinilisel, kirurgilisel või muul viisil) ning muud soolise kuuluvuse väljendused, seahulgas riietus, kõneviis ja maneerid⁵;
 - k. “**genotsiid**” on Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi artiklis 6 loetletud mistahes tegu, mis on toime pandud kavatsusega hävitada täielikult või osaliselt mõnda rahvuslikku, etnilist, rassilist või usulist inimrühma;

² ECRI üldpoliitiline soovitus (GPR) nr 13 defineerib mustlastevastatust kui rassismi erivormi, mis tuleneb rassilisel üleolekul põhinevast ideoloogiast, mis oli mitteinimlikuks pidamise ja institutsioonilise rassismi vorm, mida toitis ajalooline nende inimeste diskrimineerimine, mida väljendab muu hulgas vägivald, vaenukõne, ekspluateerimine, häbivääristamine ja kõige räägem diskrimineerimine.

³ GPR nr 7. Selles ei käsitleta selgesõnaliselt inimeste diskrimineerimist põlvnemise, veendumuste, soo, soolise kuuluvuse, soolise identiteedi ja seksuaalse sättumuse alusel, kuid loetletud alused ei ole ammendavad ja GPR sätteid võib rakendada – *mutatis mutandis* – inimeste diskrimineerimisele muudel alustel nagu isikuomadused või seisund.

⁴ Naistevastase vägivald ja perversivägivald ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni artikkel 3.

⁵ Yogyakarta põhimõtted inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse kohaldamise kohta seoses seksuaalse sättumuse ja soolise identiteediga.

- l. **“ülistamine”** tähendab kellegi imetlemist või kiitmist selle eest, et ta on midagi korda saanud;
- m. **“vaen”** tähendab meeleseisundit, mida iseloomustavad tugevad ja ebamõistlikud vastumeelsuse, viha ja vastikuse tunded sihtrühma suhtes⁶;
- n. **“Holokausti eitamine”** tähendab Teise maailmasõja ajal aset leidnud juutide genotsiidi ajaloolise fakti osalist või täielikku eitamist, küsimuse alla seadmist või selles kahtlemise möönmist;
- o. **“homofobia”** tähendab eelarvamusi, vaenu või hirmu homoseksuaalsuse või inimeste suhtes, kes on teadaolevalt või keda peetakse biseksuaalseteks, homodeks, lesbideks või transsoolisteks;
- p. **“vaenulikkus”** tähendab viha ilmingut suuremas ulatuses kui üksnes meeleseisund⁷;
- q. **“õhutamine”** tähendab avaldusi inimrühmade kohta, mis loovad otsese diskrimineerimise, vaenulikkuse või vägivalda ohu inimeste suhtes, kes nendesse rühmadesse kuuluvad;
- r. **“islamofobia”** tähendab eelarvamusi, vaenu või kartust islamiusu või moslemite suhtes;
- s. **“kõrvaletõrjumine”** tähendab panna inimrühma end tundma tõrjutuna või tähtsusetuna või nende tegelikku tõrjumist või tähtsusetuks muutmist ning sellega piirata nende osalemist ühiskonnaelus;
- t. **“meediakirjaoskus”** tähendab teadmisi, oskusi ja hoiakuid, mis on vajalikud mediavormidega suhtlemiseks, sealhulgas eelkõige arusaam meediate rollist ja toimimisest demokraatlikes ühiskondades ning suutlikkus üheaegselt nii kriitiliselt hinnata meediasisu kui ka suhelda meediatega eneseväljenduse ja demokraatliku osalemise eesmärgil;
- u. **“negatiivne stereotüüpiseerimine”** tähendab seda, kui mingi inimrühma liikmele või liikmetele omistatakse negatiivne üldistatud arvamus nende omaduste kohta sõltumata selle rühma liikme või liikmete tegelikest omadustest;
- v. **“radikaliseerumine”** on protsess, mille käigus keegi võtab omaks äärmuslikke poliitilisi, usulisi või sotsiaalseid tõekspidamisi, mis ei ole kooskõlas demokraatliku ühiskonna väärtustega;
- w. **“rassism”** tähendab veendumust, et selline alus nagu “rass”, nahavärv, keel, usk, rahvus või rahvuslik või etniline päritolu õigustab põlgust või üleolekut inimese või inimrühma suhtes⁸;
- x. **“Roma”** tähendab lisaks romadele (mustlased) ka sintisid, kalisid, aškaleid, “egiptlasi”, manušisid ja nende Euroopa sugulasrahvaid ning rändrahvaid⁹;
- y. **“sugu”** tähendab inimese bioloogilist staatust;
- z. **“seksuaalne sättumus”** tähendab iga inimese võimet sügavaks tundeliseks, kiindumuslikuks ning seksuaalseks külgetõmbeks ning intiim- ja seksuaalseteks suheteks inimestega eri soost või samas soost või enamaga kui ühest soost¹⁰;
- aa. **“staatust”** tähendab inimese juriidilist või faktilist olukorda, mis hõlmab mitte ainult teatud abielulist, rändega seotud või kutsealast staatust, vaid ka

⁶ Camden põhimõtte 12.1 sõnavabaduse ja võrdõiguslikkuse kohta.

⁷ Eri raportööri raport, mis puudutab arvamuse- ja sõnavabaduse õiguste edendamist ja kaitsmist, A/67/357, 7. september 2012, par. 44.

⁸ GPR nr 7. Kuigi usk ei sisaldu rassilise diskrimineerimise definitsioonis, mis esitatakse rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artiklis 1, tunnustab Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee valdkondade vahelise põhimõtte valguses, et rassistlik vaenukõne laieneb ka vaenukõnele, mis „sihib inimesi, kes kuuluvad teatud rahvusrühmadesse, kes kuulutavad või praktiseerivad enamusest erinevat usku, sealhulgas islamivastasuse, antisemitismi ja muude vastasuste väljendused, mis avaldavad vaenu rahvuslik-usuliste rühmade vastu, samuti vaenu äärmuslikumaid avaldusi nagu õhutamine genotsiidile ja terrorismile.“ *Üldine soovitus nr 35 Rassistliku vaenukõne vastase võitluse teemal*, CERD/C/GC/35, 26 september 2013, par. 6.

⁹ GPR nr 13.

¹⁰ Yogyakarta põhimõtted.

- tegureid nagu sünd väljaspool abielu, puuetega inimene, rahaline olukord, tervis, vangisolek, ametiühingu või mõne muu organi liikmelisus ja elukoht;
- bb. “**håbimårgistamine**” tähendab mingi inimrühma negatiivset sildistamist;
- cc. “**transfoobia**” tähendab eelarvamusi, vaenu või hirmu transseksuaalsuse, transseksuaalide või soovahetajate vastu, mis tuleneb nende sisemise soolise identiteedi väljendamisest;
- dd. “**tavaliseks muutmine**” tähendab seda, kui millelgi lastakse paista vähetahtsa või ebaolulisena;
- ee. “**halvustamine**” tähendab ühe või mitme inimese kuritahtlikku kriitiseerimist seoses nende kuulumisega teatud inimrühma;
- ff. “**vågivald**” tähendab kehalise jõu või võimu kasutamist teise inimese või inirühma või kogukonna vastu, mille tagajårjeks on vigastus, surm, vaimne kahjustus, våårareng või ilmajåetus või on sellise tagajårje tekkeks suur tõenäosus¹¹;
- gg. “**haavatavad rühmad**” tähendab kõiki inimrühmi, kes on erilisteks vaenukõne sihtrühmadeks, mis riigiti võib olla erinev, kuid tõenäoliselt hõlmab varjupaigataotlejaid ja põgenikke, teisi sisseråndajaid ja mujale elama asujaid, mustanahalisi ja juutide kogukondi, moslemeid, romasid/mustlasi, samuti muid usulisi, ajaloolisi, etnilisi ja keelelisi vähemusi ning LGBT-inimesi, eriti sellistesse rühmadesse kuuluvaid lapsi ja noori;
- hh. “**sõjakuriteod**” on Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudi artiklis 8 loetletud mistahes teod; ja
- ii. “**kxenofobia**” tähendab eelarvamusi, vaenu või hirmu inimeste suhtes, kes on pärit teistest riikidest või teistest kultuuridest.

Vaenukõne definitsioon

8. Nagu juba viidatud, vaenukõne mõiste tähendus Soovituse mõttes on esitatud põhjenduspunktides. Definitsioon peegeldab vaenukõne kasutamise erinevaid kontekste, eesmårke ja tagajårgi ning sellega seotud asjakohaseid **erinevaid vastureaktsioone**. See näitab, et **liikmesriigid võivad seda rakendada olemasolevate ja uute meetmete kombinatsioonina**.
9. Käesolevas Soovitusel tähendab vaenukõne ühe või mitme erineva väljendusviisi kasutamist – avalik poolehoid, alavååristamise propageerimine või sellele õhutamine, vaenulikkus või ühe inimese või inimrühma halvustamine, samuti mistahes sellise inimese või inimrühma ahistamine, solvamine, negatiivne stereotüpiseerimine, håbimårgistamine või åhvardamine ning nende väljendusviiside mistahes õigustamine –, mis põhineb isikuomaduste või seisundi mitteammendaval lootelul nagu “rass”, nahavårv, keel, usk või veendumus, rahvus või rahvuslik või etniline päritolu, samuti põlvnemine, vanus, puue, sugu, sooline kuuluvus, sooline identiteet ja seksuaalne såttumus.
10. Soovituse olulised elemendid selle kohta, mis on vaenukõne, erinevalt paljudes teistest dokumentidest, hõlmavad:
- igasuguse alavååristamise, vaenulikkuse, halvustamise, samuti ahistamise, solvamise, negatiivse stereotüpiseerimise, håbimårgistamise ja åhvardamise avalikku poolehoidu, propageerimist ja õhutamist;
 - vaenukõne kasutamist, mille eesmårk on õhutada vågivallategudele, åhvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele või mille osas saab mõistlikult eeldada, et see toob kaasa sama tagajårje; ja
 - teisi aluseid lisaks “rassile”, nahavårvile, keelele, usule või veendumusele, rahvusele, rahvuslikule või etnilisele päritolule ja põlvnemisele.

¹¹ Eriarportõõri raport arvamusi- ja sõnavabaduse õiguste edendamiseks ja kaitsmiseks, A/67/357, 7. september 2012, lõige 44.

11. **“Väljendamine”** on Soovituse mõttes mistahes kujul avaldatud kõne ja tekst, sealhulgas elektroonilises meedias, samuti nende levitamine ja salvestamine. Vaenukõne võib esineda nii kirjutatud kui ka suulisel kujul või muus vormis nagu pildid, märgid, sümbolid, maalid, muusika, näidendid või videod. Vaenukõne hõlmab ka teatud käitumist, näiteks käeliigutusi, millega edastatakse teatud mõtet, sõnumit või arvamust.
12. Lisaks võivad Soovituse reguleerimisalasse kuuluvad väljendusvormid hõlmata ka kohtus tõendatud genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude või sõjakuritegude avalikku eitamist, tavaliseks muutmist, õigustamist või nendele läbi sõrmede vaatamist ning inimeste ülistamist, kes neid kuritegusid toime panid. Tingimus, et kohtud peavad olema tuvastanud kuritegude toimepanemise, on lisatud selleks, et suvalised süüdistused mingi käitumise kohta ei oleks aluseks väidetele, et teatud ütlused kujutavad endast vaenukõnet. Pealegi tähendab selliseid kuritegusid toime pannud inimeste ülistamine vaenukõnet ainult siis, kui selles käsitletakse konkreetsete inimeste kuritegusid ning see ei laiene muudele positiivsetele hinnangutele nende inimeste kuritegudega mitteseotud tegevuste kohta.
13. Samas jäetakse Soovitus vaenukõne määratlusest sihilikult välja mistahes väljendusvorm nagu näiteks **satiir või objektiivsel alusel uudiste edastamine ja analüüs**, mis ainult solvab, teeb haiget või masendab. Seda tehes kajastab Soovitus sellise väljendusviisi kaitset, mille tagamist on Euroopa Inimõiguste Kohus pidanud Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 10 kohaselt vajalikuks¹². Siiski tuleb meeles pidada, et Euroopa kohus on tunnistanud ka seda, et vaenule õhutamine võib tuleneda konkreetsete elanikkonnarühmade solvamisest, naeruvääristamisest või laimamisest, kui selliseid väljendusvorme kasutatakse vastutustundetult, mille tulemusena võib väljendus olla ebavajalikult solvav, diskrimineerimist pooldav või pahatahtlik või alandava keelekasutusega või sisaldada publikule vältimatut pealesurumist¹³ – sel juhul on ka need väljendusviisid Soovituse definitsiooni mõjualas.
14. Samuti tunnustatakse Soovitus, et mõnel juhul võib vaenukõne kasutamise eripäraks olla selle eesmärk õhutada või saab mõistlikult eeldada, et sellega võidakse õhutada teisi inimesi vägivaldtegevustele, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele, kes on vaenukõne sihtmärgiks. Nagu eeltoodud definitsioon selgelt ütleb, kaasneb **õhutamise elemendiga** kas selge tahtlus õhutada teisi vägivaldtegevustele, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele või on otsene oht, et vaenukõne tulemusena võidakse selliseid tegusid toime panna.
15. Õhutamiskavatsusega on tegemist siis, kui vaenukõne kasutatav inimene ühemõtteliselt kutsub teisi üles sooritama teatud tegusid või seda saab järeldada kasutatud keele jõulisusest ning muudest asjaoludest, näiteks kõneleja eelnevast käitumisest. Siiski ei ole alati lihtne tõestada kavatsuse olemasolu, eriti kui tehtud märkused on väidetavalt seotud oletatavate faktidega või kasutatakse kodeeritud keelt.

¹² Vt näiteks *Jersild Taani vastu* [GC], nr 15890/89, 23. septembril 1994, *Sürek ja Özdemir Türgi vastu* [GC], nr 23927/94, 8. juulil 1999, *Giniewski Prantsusmaa vastu*, nr 64016/00, 31. jaanuaril 2006, *Alves da Silva Portugali vastu*, nr 41665/07, 20. oktoobril 2009 ja *Fáber Ungari vastu*, nr 40721/06, 24. juulil 2012.

¹³ Vt näiteks *Féret Belgia vastu*, nr 15615/07, 16. juulist 2007 ja *Vejdeland ja teised Rootsi vastu*, nr 1813/07, 9. veebruaril 2012.

16. Teisest küljest tuleb vastavate tegude toimumise riski hindamisel arvestada konkreetsete asjaoludega, milles vaenukõnet kasutatakse. Eriti tuleks arvesse võtta järgmist: (a) mis kontekstis vastavat vaenukõne kasutatakse (eriti seda, kas vaenukõnega seotud teemas esinevad juba ühiskonnas suured pinged või mitte); (b) vaenukõnet kasutava inimese suutlikkus mõjutada teisi inimesi (näiteks põhjusel, et ollakse poliitiline, usu- või kogukonnaliider); (c) kasutatud kõneviisi olemus ja jõulisus (näiteks, kas see on provokatiivne ja otsene, kas selles kasutatakse valeinformatsiooni, negatiivset stereotüpiseerimist ja häbimärgistamist või võib see muul viisil õhutada vägivalda, ähvardamisi, vaenulikkust või diskrimineerimist); (d) konkreetsete märkuste kontekst (kas tegemist on üksikjuhtumiga või korduva kinnitamisega ning kas neid võib pidada tasakaalustatuks kas sama kõneleja muude märkuste kaudu või kellegi teise kaudu, eriti arutelu käigus); (e) kasutatud väljendusvahend (kas väljendusvahend võimaldab saada publikult kohest tagasisidet nagu näiteks otseülekande korral); ja (f) publiku olemus (kas publikul oli vahendeid, tahet ja vastuvõtlikkust, et osaleda vägivallategudes, ähvardamistes, vaenamises või diskrimineerimises).
17. Riski hindamiseks vajalikud erinevad asjaolud peegeldavad mitmeid Rabati tegevuskavas sisalduvaid aspekte väljendusviiside kohta, mida tuleks käsitleda kuriteona¹⁴. Siiski ühes asjas minnakse veelgi kaugemale – samuti võrreldes üldpoliitilise soovitusel (GPR) nr 7 skoobiga karistusõiguse suhtes¹⁵ – ning tunnistatakse, et kavatsus õhutada vägivallategudele, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele ei ole peamine raskekujuline vaenukõne vorm. Õigupoolest peaks eelnimetatu hõlmama ka olukorda, kus mõistlikult saab eeldada, et selliste tegude toimepanemine on konkreetse vaenukõne kasutamise tagajärg. Olukorras, kus konkreetsest vaenukõne kasutamisest võib mõistlikult sellist tagajärge eeldada, on vaenukõne kasutamine hoolimatu.
18. Selline lähenemisviis on kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditega, mis kinnitavad, et kriminaalkaristuste määramine märkuste eest, mille kohta oleks pidanud arvesse võtma, et need tõenäoliselt teravdavad juba niigi plahvatusohtlikku olukorda, on kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 10¹⁶.
19. Siiski teatud olukorras, kus on mõistlik eeldada, et konkreetse vaenukõne kasutamine võib õhutada teisi inimesi korda saatma vägivallategusid, ähvardama, näitama üles vaenulikkust või diskrimineerima neid, kes on vaenukõne sihtmärgiks, võib kriminaalkaristusest erinevate karistuste määramine olla proportsionaalsem vastus vaenukõne kasutamisest tulenevale pakilisele sotsiaalsele survele.
20. Vaenukõne määratlus ei piirdu **avalikult kasutatavate** väljendusviisidega. Siiski tuleb nimetatud konteksti arvesse võtta eriti selliste vaenukõne vormide puhul nagu genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude või sõjakuritegude eitamine, tavaliseks muutmise, õigustamine või nendele läbi sõrmede vaatamine. Lisaks võib see olla oluline tegur määratlemisel, kas teatud vaenukõne puhul saab mõistlikult eeldada, et sellega võidakse õhutada

¹⁴ Rabati tegevuskava sisu kohta vt alljärgnevat lõiget 59.

¹⁵ "Seadusega tuleks kriminaliseerida järgmised teod, kui nad on tahtlikult korda saadetud: a) avalik õhutamise vägivallale, vaenule või diskrimineerimisele; b) avalikud solvangud ja laim või c) ähvardused inimese või inimeste rühma vastu nende rassi, nahavärvi, keele, usu, rahvuse või rahvusliku või etnilise päritolu tõttu".

¹⁶ Vt näiteks *Zana Türgi vastu* [GC], nr 18954/91, 25. novembrist 1997 ja *Sürek Türgi vastu (nr 1)* [GC], nr 26682/95, 8. juulist 1999.

teisi inimesi vägivallale, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele inimeste vastu, kes on vaenukõne sihtmärgiks. Samuti on avaliku konteksti arvestamise nõue oluline juhul, kui soovitakse teatud vaenukõne kasutamise viiside suhtes rakendada kriminaalkaristusi, kuivõrd see piirab sõnavabadusse sekkumise ulatust. Väljendusviisi tuleb pidada avalikult kasutatuks siis, kui see on aset leidnud mingis füüsilises kohas või elektroonilise suhtlusvormi kaudu, millele on laiemal üldsusel juurdepääs.

21. Vaenukõne, nagu näha, avaldub mitmesugustes väljendusvormides ja on suunatud ühe inimese või inimrühma vastu nende isikuomaduste või seisundi tõttu. Vaenukõne vastu suunatud tegevus ei pea tingimata pädima kriminaalkaristusega. Siiski, kui vaenukõne avaldub tegevusena, mis on oma olemuselt kuritegu, näiteks kuritahtlik, ahistav või solvav käitumine, võib seda nimetada ka vaenukuriteoks¹⁷.

C. Üldine taust

22. Soovitus on vastu võetud ajal, mil liikmesriigid, Euroopa Nõukogu ja muud organisatsioonid tunnevad üha kasvavat muret vaenukõne kasutamise pärast Euroopa mitmekesisuses ühiskonnas, samuti vaenukõne rolli pärast haavatavate rühmade eneseväärikuse õõnestamisel, kahjustades sidusust ja õhutades teisi inimesi vägivallategudele, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele. Seda muret on süvendanud mitmed vahejuhtumid, mille käigus üksikisikud, asutused, mälestusmärgid ja vara on vaenulikkuse tõttu sattunud tegelike vägivaldsete rünnakute alla ühel või mitmel eelnimetatud põhjusel. Sellepärast tuleks vaenukõnele kiiresti reageerida, kasutades Soovitusel toodud erinevaid meetmeid, et vältida negatiivsete hoiakute kujunemist eelkõige vähemusrühmade suhtes, põhjustades sellega nende eneseväärikuse kaotust ja seades ohtu nende integreerumise tavaühiskonda.

Andmed

23. Vaenukõne kasutamise tegelik ulatus on endiselt ebaselge, kuigi jääb mulje, nagu Soovituselki täheldatakse, et vaenukõne on muutumas üha tavalisemaks. Ebaselgus tuleneb **terviklike ja võrreldavate andmete puudumisest** vaenukõne kasutamise kaebuste kohta, mis omakorda tuleneb kas kaebuste registreerimata jätmisest või, nagu on ilmnunud, liikmesriikide väga erinevatest kriteeriumidest selle kasutuse osas. Lisaks on ilmselge, et vaenukõne sihtrühmad sageli ei teavita sellest, sest nad ei usalda õiguskaitse süsteemi või kardetakse nende vastu võetavaid meetmeid. Samuti tundub, et kõiki vaenukõne kasutamise kohta esitatud kaebusi ei uurita. Sellegipoolest ei ole kahtlust, et vaenukõne kasutamine on elektrooniliste suhtlusvormide laialdase kättesaadavuse tõttu palju nähtavam ja paremini leviv. Lisaks täheldas ECRI 4. ja 5. seiretsükli käigus, et vaenukõne kasutamine on märkimisväärne tunnusjoon olukorra kirjeldamiseks mitmetes liikmesriikides.

ECRI järelused riikide olukorra jälgimisel

24. Seega on ECRI nende kahe riikide seiretsükli tulemusena täheldanud rassistliku sisu selgesõnalist avaldamist teatud meediakanalites, natsismi ülistamist ja Holokausti eitamist, solvavat keelekasutust ja stereotüüpe seoses teatud vähemustega ning nende kohta tehtud halvustavaid märkusi tänaval, koolides ja poodides, samuti tegelikke üleskutseid kasutada nende vastu vägivalda ja teatud kampaaniaid vähemuste keelte kasutamise vastu. Kuigi on esinenud juhtumeid, kus poliitilised erakonnad, teised rühmad ning organisatsioonid kultiveerivad ja levitavad rassistlikke, ksenofoobseid ja neonatsistlikke ideid, ei ole vaenukõne kasutamine piirdunud ainult nendega,

¹⁷ Vaenukuritegu on kriminaalne tegu, mille ajendiks on kallutatus või eelarvamus konkreetse inimrühma suhtes; <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

kes on äärmuslikud ja asuvad väljaspool peavoolu. On täheldatud ka, et **ebaviisaka tooni kasutamine mitmetes parlamentides ja riigiametnike poolt** aitab kaasa avalikule arutelule, mis on üha solvavam ja sallimatam. Sellist aruteluviisi on veelgi süvendanud mõned kõrgetasemelised poliitikud, kes ei ole oma avaldustes hoidunud vaenukõne kasutamisest. Lisaks on täheldatud avaliku elu tegelaste katseid õigustada eelarvamusi ja sallimatust teatud rühmade vastu, mis ainult kinnistab ja suurendab nende vastast vaenulikkust.

25. Kõik kasutatavad vaenukõned ei ole sugugi nii selgesõnalised – mõned väljaanded toetuvad eelarvamuste ja vaenu levitamisel nn **kodeeritud keelekasutusele**. Näiteks viidatakse teatud vähemustele kui inimestele, kes ei tööta ja elatuvad riiklikest toetustest ja nende vastu protestijaid kajastatakse kui riigi “häid inimesi”, kuigi tegemist on neonatsistliku rühmitusega. Lisaks on täheldatud, et teatud sündmuste kõmuline või osaline kajastamine võib levitada valeinformatsiooni ning tekitada hirmu ja eelarvamusi vähemuste suhtes, kes võivad nende sündmustega seotud olla.
26. On täheldatud, et vaenukõne kasutamine on eriti omane mõnedele elektroonilistele suhtlusvormidele nagu kodulehed, foorumid ja suhtlusvõrgustike foorumid, kus selle kasutamine on eesmärk omaette, ja mõned kasutavad vaenukõnet isegi kohaliku omavalitsuse hallatavates elektroonilistes suhtlusvormides¹⁸.
27. On esinenud mitmeid juhtumeid, kus vaenukõne kasutamise vastu ei ole algatatud ühtegi tegevust, mõnikord riigi õigusaktide piiratud ulatuse tõttu, aga ka nende kitsa tõlgendamise tõttu või vastumeelsusest, kui puudub konkreetne kaebus või puudub põhjalik uurimine, ja liiga kergekäeliselt välistatakse väidetavate süüteo toimepanijate suhtes menetluse algatamine. Kui selline menetlus on ka toimunud, siis reeglina ei ole kehtestatud karistused osutunud piisavaks vahendiks juhtumite korduvuse või jälgendamise ärahoidmiseks. Enesereguleerimise mehhanismid ei ole samuti alati osutunud tulemuslikuks.
28. Veelgi enam, vaenukõne kasutamisel ja suutmatusel selle kasutamise vastu võidelda on **vastupidised tagajärjed** nii nende jaoks, kelle vastu vaenukõne on suunatud kui ka ühiskonnale tervikuna.
29. Nagu ECRI riikide seirest on näha, siis ei kannata vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed ainult masenduse, haavatud tunnete ning nende inimväärkuse ja identiteeditunde ründamise tõttu. Lisaks aitab antipaatia, vaenulikkuse ja pahameele tagajärjel kasutatav vaenukõne kaasa ka nende vastasele diskrimineerimisele, ahistamisele, ähvardustele ja vägivallale, mida selle kasutamine võib veelgi juurde tekitada või tugevdada. Sellised hoiakud ja käitumine võivad viia selleni, et nad tunnevad end hirmutatult, ebakindlalt ja heidutatuna. Lõpuks võib vaenukõne kasutamine viia selleni, et vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed ütlevad lahti ühiskonnast, kus nad elavad, ning lakkavad toetamast selle väärtusi. Murelikuks teeb, et vaenukõne kasutamine on pannud õpilasi enneaegselt koolist lahkuma, misjärel tekivad neil probleemid tööturule sisenemisega ja see omakorda tugevdab nende irdumist ühiskonnast.
30. Vaenukõne kasutamine kahjustab ühiskonda tervikuna. Sellel ei ole negatiivne mõju ainult avaliku arutelu olemusele. Veelgi olulisem on, et selle tulemusena tekib vaenulikkuse ja sallimatuse õhkkond koos valmisolekuga aktsepteerida

¹⁸ Vt näiteks C. Bakalis, *Kübervaen: Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjoni jätkuva mure teema* (Euroopa Nõukogu, 2015).

või õigustada diskrimineerimist ja vägivalda, mis lõhestab ühiskonda, õõnestab vastastikkust austust ja ohustab rahumeelset kooseksisteerimist. Seega satub ohtu mitmekesisus, mis on demokraatliku ühiskonna põhiline eeldus.

31. ECRI riikide seires ilmnes, et kõige enam puudutab vaenukõne sisserändajaid, juute, moslemeid ja romasid, kuid see ei piirdunud ainult nendega. Lisaks on ECRI täheldanud inimeste vastu suunatud vaenukõnet nende soo, soolise identiteedi või seksuaalse sättumuse tõttu. Veelgi enam, naised võivad olla vaenukõne raskendatud vormi sihtmärgiks, millega lisaks nende "rassile", usule või mõnele muule isikuomadusele või seisundile võidakse sihikule võtta ka nende sugu ja/või sooline identiteet.

Mineviku õppetunnid

32. Vaenukõne kasutamine ei ole sugugi praeguse aja probleem. See on olnud oluliseks elemendiks genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude toimepanemisel. Sellised kuriteod on olnud Euroopa lähiajaloo eripäraks. Minevikus toimunu jääb tugevaks hoiatuseks ohtudest, mis tekivad, kui lubada fanatismil, vaenul ja eelarvamustel vastuvaidlematult õitseda. Lisaks on see ajendanud looma mitmesuguseid mälestusüritusi nagu **rahvusvaheline holokausti mälestuspäev**, mille ÜRO Peaassamblee kuulutas välja 1. novembri 2005 resolutsiooniga nr 60/7. Selliste mälestusürituste mõte on minna mälestamisest kaugemale ja tagada, et mineviku õppetundidest õpitaks ka tänapäeval. Lisaks tunnistatakse käesolevas Soovitusel, et sarnaselt resolutsioonile nr 60/7 ei peitu oht ühes konkreetsetes sallimatuse vormis, vaid mistahes vormis, millega seatakse kahtluse alla inimõiguste ja põhivabaduste teostamist eranditult kõigi inimeste poolt.

ÜRO lepped

33. Kuigi mälestamiskohustus on meeldetuletus võidelda vaenukõne vastu, on konkreetsemad nõuded selleks sätestatud **kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti** artiklis 20(2) ("Igasuguse rahvusliku, rassilise ja usulise vihavaenu toetamine, mis kujutab endast diskrimineerimisele, vaenulikkusele ja vägivaldale õhutamist, peab olema seadusega keelatud.") ning **rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni** artiklis 4 ("Osalisriigid... (a) kuulutavad, et juhul, kui levitatakse rassilisel üleolekul või rassivaenul põhinevaid ideid, kui õhutatakse mis tahes rassilist diskrimineerimist või kui pannakse mis tahes rassi või teise nahavärvuse või teise etnilise päritoluga isikurühma vastu toime vägivaldaakte või õhutatakse nende toimepanemist või kui osutatakse rassistlikuks tegevuseks mis tahes abi, sealhulgas selle rahastamine, on tegemist seaduse järgi karistatava süüteo; (b) kuulutavad seadusevastaseks ja keelustavad sellised organisatsioonid, samuti sellise organiseeritud ja muu propagandistliku tegevuse, mis propageerivad ja õhutavad rassilist diskrimineerimist, ning tunnistavad osavõtu sellistest organisatsioonidest või sellisest tegevusest seaduse järgi karistatavaks süüteks; (c) ei luba riigi- ega kohalikel asutustel propageerida rassilist diskrimineerimist ega seda õhutada").
34. Nende nõuete täitmata jätmist või tulemuslikku täitmata jätmist on ÜRO Inimõiguste Komitee ja Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee kritiseerinud osalisriikide poolt vastavalt lepingutele esitatud perioodiliste aruannete lõppjäreldestes.
35. Kuigi kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 20 nõutakse teatud väljendusvormide seadusega keelamist, on Inimõiguste Komitee rõhutanud, et need keelud peavad olema kooskõlas sõnavabaduse piirangutega, mida võimaldab artikkel 19(3) (*Üldkommentaari nr 34 artikkel 19:*

Arvamusvabadus ja sõnavabadus, CCPR/C/GC/34, 12. septembrist 2011, lõiked 50-52).

36. Samal ajal on Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee rõhutanud, võttes arvesse, et “miinimumnõudena ja ilma et see piiraks edasiste meetmete kohaldamist, on rassilise diskrimineerimise vastased kõikehõlmavad õigusaktid, sealhulgas tsiviil- ja haldusõiguses ning kriminaalõiguses, hädavajalikud tõhusaks võitlemiseks rassistliku vaenukõne vastu”, et “seosed rassistliku vaenukõne keelustamise ja õitsva sõnavabaduse vahel peaksid olema käsitletud kui üksteist täiendavad, mitte nullsumma mängu väljenduseks, kus prioriteedi andmine ühele tähendaks teise poole vähendamist. Õigus võrdsusele, olla vaba diskrimineerimisest ning õigus sõnavabadusele peaksid olema täielikult peegeldatud seadustes, poliitikates ja praktikates kui üksteist toetavad inimõigused” (*Üldine soovitus nr 35 rassistliku vaenukõne vastaseks võitluseks*, CERD/C/GC/35, 26. september 2013, lõiked 9 ja 45). See kajastab Komitee varasemat seisukohta, et “kõigi rassilisel üleolekul või vihkamisel põhinevate ideede levitamise keeld on kooskõlas õigusega arvamus- ja sõnavabadusele” ja et viimati nimetatud õigus “kannab ülddeklaratsiooni artikli 29 lõikes 2 täpsustatud erikohustusi ja vastutust, sealhulgas on eriti oluline kohustus mitte levitada rassistlikke ideid” (*Üldine soovitus nr 15 konventsiooni artikli 4 kohta*, lõige 4).
37. ÜRO Inimõiguste Komitee on oma kohtupraktikas järjepidevalt kinnitanud, et sõnavabadusega on kooskõlas süüdimõistev otsus Nürnbergi rahvusvahelise sõjatribunali järelduste ja kohtuotsuse õigsuse kahtluse alla seadmise eest olukorras, kus vastavad seisukohad olid, kui neid kontekstis lugeda, sellise iseloomuga, et need oleksid suurendanud või tugevdanud antisemiitlike tundeid¹⁹. Samamoodi on Komitee leidnud, et kooliõpetaja vallandamine avalduste eest, mis alavääristasid juutide usku ja veendumusi ning kutsusid kristlasi üles põlgama juudiusku inimesi ja nende esivanemaid, on vastuvõetav sõnavabaduse piiramine, muu hulgas eesmärgil kaitsta õigust erapooletule, eelarvamustest vabale ja sallivale haridusele avalikus koolisüsteemis²⁰. Sellegipoolest leiti, et vastuvõetamatu on kaebus väidetava tegevusetuse kohta moslemivastase vaenukõne intsidendi lahendamisel, sest kaebaja ei tõendanud, et avaldustel olid tema suhtes konkreetseid ja vahetud tagajärjed ning seetõttu ei saanud teda pidada vastavalt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 20 lõikele 2 rikkumise ohvriks.
38. Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee leidis, et rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artiklit 4 on rikutud, sest avalikus kõnes öeldud seisukohad, mis sisaldasid rassilisel üleolekul või vaenul põhinevaid mõtteid ja mis õhutasid vähemalt rassilisele diskrimineerimisele, ei oleks tohtinud olla sõnavabadusega kaitstud²¹. Komitee tuvastas rikkumise ka siis, kui jäeti läbi viimata uurimine selle kohta, kas teatud avaldused, mis öeldi välja raadiosaates ja mis üldistasid negatiivselt tervet inimrühma üksnes nende rahvusliku või etnilise päritolu tõttu, arvestamata nende konkreetseid vaateid, arvamus- või tegevusi seoses naiste

¹⁹ *Faurisson Prantsusmaa vastu*, teatis nr 550/1993, seisukohad 8. novembrist 1996. Viidates sellele kaasusele on Inimõiguste Komitee siiski öelnud, et “Seadused, mis kriminaliseerivad arvamus- avaldamist ajalooliste faktide kohta ei ole kooskõlas paktis osalisriikidele sätestatud kohustustega, mis puudutab arvamus- ja sõnavabadust. Paktiga ei lubata üldist väljenduskeeldu eksliku arvamus- või ebaõige tõlgendamise väljendamiseks mineviku sündmuste teemal. Arvamusvabaduse piirangud ei tohiks kunagi olla peale surutud ja sõnavabaduse osas ei tohiks sellised piirangud ületada seda, mis on lubatud lõikes 3 või nõutud artikli 20 kohaselt”; kusjuures sõnavabaduse teatud piirangud on lubatud vastavalt artiklile 19(3) (*Üldkommentaari nr 34, artikkel 19: Arvamusvabadus ja sõnavabadus*, lõige 49).

²⁰ *Ross Kanada vastu*, teatis nr 736/1997, seisukohad 18. oktoobrist 2000.

²¹ *Oslo Juudi Kogukond ja teised Norra vastu*, teatis nr 30/2003, arvamus 15. augustist 2005.

suguelundite vigastamisega, kujutasid endast rassilist diskrimineerimist²². Lisaks tuvastas komitee artikli 4 rikkumise, mis tulenes tõhusa uurimise läbi viimata jätmisest seoses avaldustega, mis sisaldasid üldistavaid negatiivseid omadusi Saksamaal elava Türgi rahvusest elanikkonna kohta ja kus kutsuti üles neile keelama juurdepääsu sotsiaalhoolekandele ning üldisele immigrantide rändevoole keelustamisele, sest sellised avaldused sisaldasid rassilise üleoleku ideid ja on seotud rassilisele diskrimineerimisele õhutamise²³.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

39. **Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon** tagab artikli 10 kohaselt sõnavabaduse ja keelustab diskrimineerimise seoses muude õiguste ja vabadustega vastavalt artiklile 14 ja üldisemalt vastavalt protokollile nr 12 artiklile 1, kuid see ei sisalda ühtegi sätet, mis oleks suunatud konkreetselt vaenukõne vastu. Sellegipoolest on Euroopa Inimõiguste Kohus (ja endine Euroopa Inimõiguste Komisjon) pidanud tegelema vaenukõne kasutamise teemaga, vaadates läbi kaebusi teatud sõnavõttude tõttu määratud kriminaalkaristuste ja teiste piirangute kohta. Seda tehes on ta käsitlenud kõnealuseid märkusi kas täielikult väljaspool artiklis 10 sätestatud sõnavabaduse õiguse kaitset – tuginedes artiklis 17 sätestatud keelule seoses tegude ja tegevustega, mille eesmärk on kaotada mistahes Euroopa konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi – või on püüdnud hinnata, kas asjaomased meetmed piirasid selle vabaduse kasutamist viisil, mida võib pidada legitiimset eesmärki täitvaks, näiteks teiste õiguste kaitseks, ja demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks.
40. Eelnevat lähenemisviisi võib seostada raevukate rünnakutega konkreetse etnilise või usurühma vastu²⁴, antisemiitlike avalduste²⁵, rassiliselt diskrimineerivate avalduste levitamise²⁶ ja Holokausti eitamisega²⁷. Seda lähenemist on järgitud juhtumides, kus esines avaldusi, mis väidetavalt tõid esile või õigustasid vägivalda, vaenu või sallimatust. Nende juhtumite puhul on erilist tähelepanu pööratud sellistele teguritele nagu pingeline poliitiline või sotsiaalne taust, otsene või kaudne üleskutse vägivallale või vägivalla, vaenu või sallimatuse õigustamine (eriti juhul, kui esines äärmuslikke avaldusi, millega rünnati või asetati negatiivsesse valgusesse terved etnilised, usulised või muud inimrühmad), viis, kuidas avaldusi tehti ja nende suutlikkus – otseselt või kaudselt – viia kahjulike tagajärgedeni. Kõikidel juhtudel on Euroopa kohus olnud alati mures pigem erinevate tegurite koosmõju pärast, kui vaadanud igat tegurit eraldiseisvana. Selliste juhtumite kindlaksmääramisel peab kohus oluliseks kaalutluseks ka seda, kas asjaomaste avalduste suhtes võetud

²² *Adan Taani vastu*, teatis nr 43/2008, arvamus 13. augustist 2010. Uurimise tegematajätmist käsitleti samalaadselt kaasuses *Gelle Taani vastu*, teatis nr 34/2004, arvamus 6. märtsist 2006, leiti, et sellega rikutakse artiklit 4.

²³ *TBB-Türgi Liit Berliinis/Brandenburgis Saksamaa vastu*, teatis nr 48/2010, arvamus 26. veebruarist 2013.

²⁴ Vt näiteks *Pavel Ivanov Venemaa vastu* (dec.), nr 35222/04, 20. veebruarist 2007 ja *Norwood Ühendkuningriigi vastu* (dec.), nr 23131/03, 16. novembrist 2004.

²⁵ Vt näiteks *W P Poola vastu* (dec.), nr 42264/98, 2. septembrist 2004 ja *M'Bala M'Bala Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 25239/13, 20. oktoobrist 2015

²⁶ Vt näiteks *Glimmerveen ja Hagenbeek Hollandi vastu* (dec.), nr 8438/78, 11. oktoobrist 1979. Vt ka *Jersild Taani vastu* [GC], nr 15890/89, 23. septembrist 1994, lõikes 35.

²⁷ Vt näiteks *Honsik Austria vastu* (dec.), nr 25062/94, 18. oktoobrist 1995, *Marais Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 31159/96, 24. juunist 1996, *Lehideux ja Isorni Prantsusmaa vastu* [GC], nr 24662/94, 23. septembrist 1998, lõikes 47, *Garaudy Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 65831/01, 24. juunist 2003, *Witzsch Saksamaa vastu* (dec.), nr 7485/03, 13. detsembrist 2005 ja *M'Bala M'Bala Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 25239/13, 20. oktoobrist 2015. Vt *Perinçek Šveitsi vastu* [GC], nr 27510/08, 15. oktoobrist 2015, milles Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et ei ole rahvusvahelist kohustust keelustada genotsiidi kui sellise eitamist ja kriminaalne süüdimõistmine sellise eitamise puhul ei ole õigustatud, kui ei esine üleskutset vaenule või sallimatusele, suurenenud pingete konteksti või erilisi ajaloolisi eelarvamusi või olulist mõju vastava kogukonna inimväärikusele (lõige 280).

meetmed olid eproportsionaalsed ja kas nende lahendamiseks võidi kasutada tsiviil- või muid õiguskaitsvahendeid²⁸.

41. Lisaks on Euroopa kohus tunnistanud, et liikmesriikidel on positiivne kohustus kaitsta neid inimesi, kes on vaenukõne sihtmärgiks mistahes vägivalla või muude sekkumiste eest nende õigustesse, mida vaenukõne kasutamine võib ohutada teisi inimesi korda saatma²⁹. Pealegi võib diskrimineeriv käitumine viia artiklis 3 sätestatud ebainimliku ja alandava kohtlemise keelu rikkumiseni ja sellist käitumist võib käsitleda kui passiivsusest tulenevaks – sealhulgas kriminaalsätete tõhusalt jõustamise suutmatusest – õiguste ja vabaduste rikkumiseks Euroopa konventsiooni järgi³⁰. Lisaks on Euroopa kohus nõustunud, et suutmatust võimaldada hüvitist solvava väljendusviisi korral, mis seisneb negatiivses stereotüüpiseerimises ja on suunatud konkreetse inimrühma vastu, võib rikkuda artiklis 8 sätestatud positiivset kohustust tagada selle rühma liikme õiguse eraelule tõhus austamine, kuivõrd selline väljendusviis toob kaasa rünnaku tema identiteedile³¹.

Muud Euroopa lepped

42. Kolm muud **Euroopa Nõukogu lepet** käsitlevad konkreetset vaenukõne kasutamist.
43. Seega, **arvutikuritegevusvastase konventsiooni lisaprotokollis** käsitletakse nende rassistlike ja ksenofoobsete tegude kriminaliseerimist, mida saadetakse korda arvutisüsteemide kaudu. Protokolliga nõutakse liikmesriikidelt seadusandlike ja muude vajalike meetmete vastu võtmist, et tuvastada kriminaalkuritegudena rassistlike ja ksenofoobsete materjalide levitamine arvutisüsteemide kaudu ning arvutisüsteemide kasutamine rassismist ja ksenofoobiast ajendatud ähvarduste ja solvangute tegemiseks ning genotsiidi või inimsusevastaste kuritegude eitamiseks, ulatuslikuks minimeerimiseks, heakskiitmiseks või õigustamiseks.

²⁸ Vt joonealustes 11-13 nimetatud kaasuseid, samuti *Hennicke Saksamaa vastu* (dec.), nr 34889/97, 21. maist 1997, *Incal Türgi vastu* [GC], nr 22678/93, 9. juunist 1998, *Lehideux ja Isorni Prantsusmaa vastu* [GC], nr 24662/94, 23. septembrist 1998, *Witzsch Saksamaa vastu* (dec.), nr 41448/98, 20. aprillist 1999, *Karataş Türgi vastu* [GC], nr 23168/94, 8. juulist 1999, *Erdoğan ja İnce Türgi vastu* [GC], nr 25067/94, 8. juulist 1999, *Özgür Gündem Türgi vastu*, nr 23144/93, 16. märtsist 2000, *Şener Türgi vastu*, nr 26680/95, 18. juulist 2000, *Le Pen Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 55173/00, 10. maist 2001, *Osmani "endise Jugoslaavia Vabariigi Makedoonia" vastu*, nr 50841/99, 11. oktoobrist 2001, *Gunduz Türgi vastu* (dec.), nr 59745/97, 13. novembrist 2003, *Gunduz Türgi vastu*, nr 35071/97, 4. detsembrist 2003, *Seurot Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 57383/00, 18. maist 2004, *Maraşlı Türgi vastu*, nr 40077/98, 9. novembrist 2004, *Dicle Türgi vastu*, nr 34685/97, 10. novembrist 2004, *Gumus ja teised Türgi vastu*, nr 40303/98, 15. märtsist 2005, *Alinak Türgi vastu*, nr 40287/98, 29. märtsist 2005, *İ A Türgi vastu*, nr 42571/98, 13. septembrist 2005, *Han Türgi vastu*, nr 50997/99, 13. septembrist 2005, *Koç ja Tambaş Türgi vastu*, nr 50934/99, 21. märtsist 2006, *Aydın Tatlav Türgi vastu*, nr 50692/99, 2. maist 2006, *Erbakan Türgi vastu*, nr 59405/00, 6. juulist 2006, *Güzel Türgi vastu* (Nr 2), nr 65849/01, 27. juulist 2006, *Düzgören Türgi vastu*, nr 56827/00, 9. novembrist 2006, *Yarar Türgi vastu*, nr 57258/00, 19. detsembrist 2006, *Üstün Türgi vastu*, nr 37685/02, 10. maist 2007, *Birdal Türgi vastu*, nr 53047/99, 2. oktoobrist 2007, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A Ş Türgi vastu* (dec.), nr 6587/03, 27. novembrist 2007, *Demirel ja Ateş Türgi vastu*, nr 10037/03, 29. november 2007, *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. Türgi vastu*, nr 11369/03, 14. detsembrist 2007, *Soulas ja teised Prantsusmaa vastu*, nr 15958/03, 10. juulist 2008, *Balsytė-Lideikienė Leedu vastu*, nr 72596/01, 4. november 2008, *Leroy Prantsusmaa vastu*, nr 36109/03, 2. okt. 2008, *Özer Türgi vastu*, nr 871/08, 26. jaanuarist 2010, *Willem Prantsusmaa vastu*, nr 10883/05, 16. juulist 2009, *Dink Türgi vastu*, nr 2668/07, 14. sept. 2010 ja *Perinçek Šveitsi vastu* [GC], nr 27510/08, 15. okt. 2015.

²⁹ Vt näit. *Ouranio Toxo ja teised Kreeka vastu*, nr 74989/01, 20. okt. 2005, *Begheluri* ja teised Gruusia vastu, nr 28490/02, 7. okt. 2014, *Karaahmed Bulgaaria vastu*, nr 30587/13, 24. veebruarist 2015 ja *İdentoba ja teised Gruusia vastu*, nr 73235/12, 12. maist 2015.

³⁰ Vt näit. *Opuz Türgi vastu*, nr 33401/02, 9. juunist 2009.

³¹ *Aksu Türgi vastu* [GC], nr 4149/04, 15. märtsist 2012. Vt ka *Church of Scientology Rootsi vastu* (dec.), nr 8282/78, 14. juulist 1980.

44. Lisaks nõuab **piiriülese televisiooni Euroopa konventsioon**, et programmiteenused ei õhutaks rassivaenu. Samuti viidatakse **naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioonis** vägivallavormidele naiste vastu, milleks võivad olla ka seksistliku vaenukõne avaldamine veebis või väljaspool veebi, seksuaalne ahistamine (artikkel 40) ja jälitamine (artikkel 34) ning nõuab, et lepinguosalisel võtaksid vastu vajalikud seadusandlikud või muud meetmed.

Muud Euroopa ja rahvusvahelised standardid

45. Lisaks nendele konkreetsetele lepingulistele kohustustele, mis nõuavad või lubavad võtta meetmeid teatud iseloomuga või teatud kontekstis kasutatud vaenukõne vastu, leidub erinevaid muid **Euroopa ja rahvusvahelisi standardeid**, mis on selliste meetmete võtmiseks asjakohased. Siia kuuluvad Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovitusel ja resolutsioonid, Euroopa Nõukogu komisjoni „Demokraatia õiguse kaudu” (nn Veneetsia komisjoni) raport, kaks Euroopa Liidu meedet, *Durbani deklaratsioon ja tegevuskava septembrist 2001* ja *Durbani ülevaatuskonverentsi tulemusdokument aprillist 2009* ning Rabati tegevuskava rahvusliku, rassilise või usulise vaenu propageerimise keelustamise kohta, mis kujutab endast õhutamist diskrimineerimisele, vaenulikkusele või vägivallale 5. oktoobrist 2012, samuti ÜRO Peaassamblee ja ÜRO Inimõiguste Nõukogu eriraportöörade raportid kaasaegse rassismi, rassistliku diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse kohta, samuti vähemuste teemal ning arvamus- ja sõnavabaduse edendamise ja kaitse kohta, samuti ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku raportid.
46. Mitmetes **Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitustes** ja **Euroopa Parlamentaarse Assamblee soovitustes ja resolutsioonides** on tuntud muret teatud vaenukõne vormide üle, näiteks marurahvuslus, äärmuslus, neonatsism, rahvuskesksus ja rassiline vaen. Muudes soovitustes on keskendunud vormidele, mis on suunatud konkreetsete inimrühmade vastu nagu mustlasvastasus, antisemitism, ksenofoobia, islamofobia, homo-/transfoobia, rändaja staatus ja usuline kuuluvus. Mõned muud soovitusel on käsitlenud vaenukõne kasutamist teatud kontekstis nagu küberruumis, veebimeedias, poliitilises arutelus ja videomängudes.
47. Ministrite Nõukogu liikmesriikidele antud soovitusel nr R (97) 20 “Vaenukõne” definitsiooni järgi hõlmab see mõiste “kõiki väljendusvorme, mis levivad, õhutavad, edendavad või õigustavad rassivaenu, ksenofoobiat, antisemitismi või muid sallimatusele tuginevaid vaenuvorme, seahulgas marurahvusluse ja rahvuskesksuse kaudu väljendatud sallimatus ja vaenulikkus vähemuste, migrantide ja sisserändajate suhtes”. Selles soovitatakse liikmesriikidel juhinduda õigusaktides ja praktikas mitmetest vaenukõne vastase võitluse põhimõtetest. Sarnaselt on muudes soovitustes ja resolutsioonides kutsutud üles vaenukõnega võitlemiseks, samas austades sõnavabadust, võtma kasutusele erinevaid haldus-, tsiviil- ja kriminaalõiguslike meetmeid. Lisaks on nendega püütud edendada sallimise kultuuri, rõhutades selles erinevate meediavormide rolli³².
48. **Veneetsia komisjoni raportis** tunti erilist muret usulise vaenu õhutamise pärast³³. Olles uurinud jumalateotuse, usulise solvamise ja usulise vaenu õhutamise käsitlemist Euroopa õigusaktides, jõuti raportis järeldusele, et

³² Vt Lisa, kus on erinevate soovituste ja resolutsioonide nimekiri.

³³ *Raport sõnavabaduse ja usuvabaduse vaheliste seoste kohta – jumalateotuse, usulise solvamise ja usulisele vaenule õhutamise reguleerimise ja süüdistuste esitamise küsimus*. CDL-AD(2008)026, 23. okt. 2008.

vaenule, sealhulgas usulisele vaenule, õhutamine peaks olema kriminaalselt karistatav ja et oleks asjakohane nõuda selgesõnaliselt kavatsuse või hooletuse olemasolu. Raportis järeldati ka, et ei ole vajalik ega soovitatav muuta rikkumiseks usuline solvang, st ainult usuliste tunnete solvamine, ilma et vaenule õhutamine oleks peamine komponent. Lisaks järeldati raportis, et jumalateotus kui õigusrikkumine tuleks kaotada ja seda ei tohiks uuesti kehtestada.

49. **Kaks Euroopa Liidu meedet** vaenukõne teemal on Nõukogu raamotsus 2008/913/JHA 28. novembrist 2008 teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega (raamotsus) ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/13/EU 10. märtsist 2010 audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv).
50. **Raamotsusega** sätestatakse, et “rassism ja ksenofoobia on otsesed vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ja õigusriigi põhimõtete rikkumised, need on põhimõtted, millele Euroopa Liit on rajatud ja mis on ühised liikmesriikidele”. Kuigi tunnistades, et rassismi ja ksenofoobia vastu võitlemine nõuab kõikehõlmavas raamistikus mitmesuguseid meetmeid ning need ei saa piirduda kriminaalasjadega, on raamotsusega liikmesriikidelt nõutud meetmed piiratud eriti raskete rassismi- ja ksenofoobiavormide vastu võitlemisega karistusõiguse kaudu. Seega nõutakse, et avalik õhutamine vägivallale või vaenule inimrühma või selle rühma liikme vastu viidates rassile, nahavärvile, usule, põlvnemisele või rahvuslikule või etnilisele päritolule oleks karistatav, kui selline käitumine on tahtlik. Samuti tuleks seadusega karistada mistahes rühma või rühma liikmete vastu suunatud genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude tahtlikku avalikku poolehoidu, eitamist või jõhkrat tavaliseks muutmist, kui selline käitumine tõenäoliselt õhutab eelnimetatud rühmade ja nende liikmete vastasele vägivallale või vaenule. Samal ajal täpsustatakse raamotsuses, et selles ei nõuta meetmete võtmist, mis oleksid vastuolus ühinemisvabaduse ja sõnavabaduse aluspõhimõtetega.
51. **Audiovisuaalmeedia teenuste direktiiviga** kohustatakse liikmesriike tagama, et sellised meediateenuste osutajate poolt pakutavad teenused ei õhutaks rassil, sool, usul või rahvusel põhinevat vaenu. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et meediateenuste osutajad täidaksid nõuet, et audiovisuaalsed kommertsteadaanded ei tohi kahjustada inimväärikut ega edendada diskrimineerimist soo, rassi või etnilise päritolu, rahvuse, usu või veendumuse, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.
52. ÜRO Peaassamblee poolt kokku kutsutud rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse vastane ülemaailmne konverents³⁴ võttis 2001. aastal vastu **Durbani deklaratsiooni ja tegevuskava**. Selles kinnitati, et rassism, rassistlik diskrimineerimine, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatus kujutavad endast ÜRO harta eesmärkide ja põhimõtete eitamist ning tunnistati, et kõigi, eriti ametiasutuste ja iga tasandi poliitikute, võimetus võidelda ja lahti öelda sallimatuse erinevatest vormidest, oli nende püsijäämist soodustav tegur. Durbanis dokumendiga kutsuti liikmesriike üles võtma vastu terve rida meetmeid, nii seadusandlikke, kohtulikke, regulatiivseid, administratiivseid kui ka eneseregulatsiooni meetmeid, rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse eest kaitsmiseks ja sallimatuse

³⁴ Vastavalt resolutsioonile 52/111, 18. veebruarist 1998.

ennetamiseks ning austuse ja sallivuse edendamiseks. Eriti kutsuti riike üles "rakendama õiguslikke sanktsioone vastavalt asjakohasele rahvusvahelisele inimõiguste alasele õigusele, mis puudutab õhutamist rassivaenule uute info- ja sidetehnoloogiate kaudu, sealhulgas internet"³⁵, ning innustas hukka mõistma ning aktiivselt tagasi tõrjuma rassistlike ja ksenofoobsete sõnumite edastamist kõiksuguste suhtlusmeediakanalite kaudu³⁶.

53. **Durbani ülevaatuskonverents** kutsuti ÜRO Peaassamblee poolt³⁷ kokku selleks, et hinnata ülemaailmse konverentsiga seatud eesmärkide saavutamist. Konverentsi **tulemusdokumendis** väljendati muret kasvava vaenule õhutamise pärast, mis on sihikule võtnud ja tõsiselt mõjutanud rassilisi ja usulisi kogukondi ning rassilistesse ja usulistesse vähemustesse kuuluvaid inimesi, kasutades selleks trükisõna, audiovisuaalset või elektroonilist meediat või mistahes muid edastusvahendeid, ning mis pärineb väga erinevatest allikatest. Otsustati, et "nagu on sätestatud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 20, täielikult ja tulemuslikult keelata igasugune avalik poolehoid rahvusliku, rassilise või usulise vaenu suhtes, mis kujutab endast õhutamist diskrimineerimisele, vaenulikkusele või vägivaldale, ning viia seda ellu kõigi vajalike õiguslike, poliitiliste ja kohtulike meetmete abil."³⁸ Lisaks kutsuti dokumendis riike üles võtma vastu meetmeid võitlemiseks ksenofoobsete hoiakute püsimise ja mittekodanike negatiivse stereotüpiseerimise vastu, sealhulgas poliitikute, õiguskaitse- ja immigratsiooniametnike poolt ning meedias.³⁹ Lisaks kutsuti riike üles karistama vägivaldset, rassistlikku ja ksenofoobset tegevust rühmade poolt, mis tuginevad neonatsismile, neofašismile ja muudele vägivaldsetele rahvuslikele ideoloogiatele, ning kutsuti riike üles kuulutama ebaseaduslikuks ning keelustama kõik organisatsioonid, mis põhinevad ühe rassi või ühe nahavärviga inimrühma või ühe etnilise päritoluga inimeste ülimuslikkuse ideedel või teooriatel või kus püütakse õigustada või edendada rahvuslikku, rassilist ja usulist vaenu ning mistahes vormis diskrimineerimist, ning vastu võtma kiireid ja positiivseid meetmeid, mis on loodud sellise diskrimineerimise mistahes õhutamise või tegude kõrvaldamiseks⁴⁰.
54. **Kaasaegse rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse eriraportöör** on rõhutanud seadusandlike meetmete keskset tähtsust mistahes strateegiates, millega ennetatakse ja võideldakse rassismi, etnilise ja ksenofoobse vaenu vastu internetis ja suhtlusmeedias, ning on seega innustanud riike, kes ei ole selliseid seadusi kehtestanud, seda tegema. Samal ajal on eriraportöör rõhutanud ka erasektori ja hariduse olulist rolli rassismi ja rassivaenu õhutamise probleemide lahendamisel. Lisaks on eriraportöör rõhutanud vajadust võidelda äärmuslike poliitiliste erakondade, liikumiste ja rühmade vastu ning tugevdada rassistlike ja ksenofoobsete vahejuhtumite ennetamist spordiüritustel⁴¹.
55. Lisaks andis **vähemuste valdkonna eriraportöör** välja raporti, milles keskendutakse vaenukõnele ja vähemuste vastasele vaenu õhutamisele meedias. Raportis tunnistatakse, et vaenu aluspõhjusti tuleb paremini mõista,

³⁵ Lõige 145.

³⁶ Lõige 147(d).

³⁷ Vastavalt resolutsioonile 61/149, 19. detsembrist 2006.

³⁸ 24. aprill 2009, lõige 69.

³⁹ *Ibid.*, lõige 75.

⁴⁰ *Ibid.*, lõiked 60 ja 99.

⁴¹ Vt näit. järgmised raportid: A/HRC/26/50, 10. aprill 2014, A/HRC/26/49, 6. mai 2014 ja A/HRC /29/47, 13. aprill 2015.

kuid rõhutatakse enamuskogukondade kaasamise olulisust, et koos kõrvalejäänud ja ebasoodsas olukorras vähemustega nõuda kõigile inimõigusi, võrdõiguslikkust ja inimväarikust. Eriraportöör kutsus üles vastu võtma seadusi, millega keelustatakse rahvusliku, rassilise või usulise vaenu propageerimine, mis kujutab endast õhutamist diskrimineerimisele, vaenulikkusele või vägivaldale, austades seejuures täielikult sõnavabadust. Lisaks kutsus eriraportöör üles samaaegselt vaenukõne vastase riigisisese õigusraamistiku vastuvõtmise või ülevaatamisega võtma vastu ka Rabati tegevuskava⁴². Raportis rõhutatakse demokraatlike poliitiliste erakondade vajadust leida tulemuslikud tööriistad ja teavitusstrateegiad, et tasakaalustada äärmuslike jõudude ja erakondade levitatavaid vaenusõnumeid.

56. Eriraportöör rõhutas meediakanalite olulisust kõrgeimate eetiliste ajakirjanduse standardite säilitamisel, et vältida üksikinimete ja inimirühmade stereotüpiseerimist ning et ajakirjandusraporteid esitataks faktilisel ja erapooletul viisil. Raportis innustati looma riiklikke sõltumatuid regulatiivseid asutusi, sealhulgas kaasates vähemuste esindajaid, kelle volituste hulka kuulusid meedias esineva vaenukõne seire, üldsuselt vaenukõne puudutavate raportite vastuvõtmine, kaebuste vastuvõtmine ja vastava toe osutamine ning soovitude koostamine. Samuti märgiti, et internetiteenuse pakkujad peaksid kooskõlas riigisiseste seaduste ja rahvusvaheliste standarditega koostama üksikasjalikud teenuste osutamise tingimused, juhised ning "märka-ja-kõrvalda" menetlused vaenukõne ja õhutamistegevuse korral, ning tagama nende poliitikate läbipaistva rakendamise. Lisaks rõhutati raportis vajadust hariduse ja koolituse järele ning leiti, et meediakirjaoskuse põhifunktsioonid peaksid olema lülitatud kõikide õppeastmete õppekavadesse, pöörates erilist tähelepanu veebikeskkonnale. Eeltoodut peeti hädavajalikuks, et pakkuda noortele ja täiskasvanutele õigeid tööriistu ja ressursse kriitilise mõtlemise arendamiseks, et osata kahtluse alla seada meedias esitatud informatsiooni õigsust, kallutatust ja sellise informatsiooni mõju⁴³.
57. Murele vaenukõne pärast on oma eriraportis keskendunud ka **arvamus- ja sõnavabaduse edendamise ja kaitse eriraportöör**⁴⁴. Raportis tunnistatakse, et sõnavabadust saab ja võib piirata äärmistel juhtudel, näiteks genotsiidile ja vaenule õhutamise korral, kooskõlas rahvusvaheliste reeglite ja standarditega, kuid selles rõhutatakse ka, et sõnavabadus aitas kaasa eelarvamustest põhjustatud kahjude avalikustamisele, negatiivsete stereotüüpide vastu võitlemisele, alternatiivsete seisukohtade ja vastuargumentide pakkumisele ning vastastikuse austuse ja arusaamise õhkkonna loomisele rahvaste ja kogukondade vahel kogu maailmas. Seega rõhutas eriraportöör, et kohtud peavad vaenukõne vastu võitlemise seaduseid hoolikalt tõlgendama ning rakendama, et mitte liigselt sõnavabadust piirata⁴⁵. Lisaks rõhutas eriraportöör vajadust täiendada seadusi erinevate poliitiliste meetmetega, et muuta inimeste mõtteviisi, taju ja diskursust. Vaenukõnevastaste seaduste kuritarvitamise ennetamiseks soovitas eriraportöör keelata kriminaalkorras ainult väga rasked ja äärmuslikud vaenule õhutamise vahejuhtumid, võttes arvesse selle raskust, tahtlust, sisu, ulatust, tõenäosust või võimalust kahju tekkimisele, vahetut ohtu ja konteksti⁴⁶.

⁴² Vt lõike 59 all.

⁴³ Vt A/HRC/28/64, 5. jaanuarist 2015.

⁴⁴ A/67/357, 7. septembrist 2012.

⁴⁵ *Ibid.*, lõige 76.

⁴⁶ *Ibid.*

58. Ühes aruandes üksikinimeste diskrimineerimise ja nende vastu suunatud vägivalda kohta nende seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi tõttu, esitas **ÜRO Inimõiguste Ülemvolinik** erinevaid meetmeid, mida riigid võiksid kasutusele võtta sellise vägivalda vastu võitlemisel. Üheks soovitusteks oli vaenu ja vägivalda õhutamise keelustamine seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi alusel ning sellise vaenukõne levitajate vastutusele võtmine⁴⁷.
59. **Rabati tegevuskava** vastuvõtmine oli ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku vastavasisulise töö kõrghetk, "et viia läbi kõikehõlmav hinnang õigusaktide, kohtupraktika ja poliitikate rakendamisele seoses rahvusliku, rassilise või usulise vaenu propageerimisega, mis kujutab endast diskrimineerimise, vaenulikkuse või vägivalda õhutamist riiklikul ja piirkondlikul tasandil, soodustades samas sõnavabaduse täielikku austamist nagu see on kaitstud rahvusvahelise inimõiguste alase õigusega"⁴⁸. Selles soovitatakse eristada selgelt (a) väljendust, mis kujutab endast kuritegu, (b) väljendust, mis ei ole kriminaalselt karistatav, kuid mille puhul võivad olla õigustatud tsiviilmenetlus või haldusmenetluslikud sanktsioonid ja (c) väljendust, mis ei põhjusta ühtki nendest sanktsioonidest, kuid tekitab siiski muret sallivuse, viisakuse ja teiste õigusega arvestamise pärast⁴⁹. Sellega seoses juhiti tähelepanu kuueosalisele lävenditestile, mis näitab, kas väljendusi saab määratleda kui kuritegusid ehk milline oli väljenduse konkreetne kontekst, kes oli rääkija, selle tahtlikkus, sisu ja vorm, kõnetoimingu ulatus ja tagajärgede tõenäosus (sealhulgas kohene oht)⁵⁰. Rabati tegevuskavas on ka muid soovitusi negatiivse stereotüpiseerimise ja diskrimineerimisega võitlemiseks, kultuuridevahelise mõistmise edendamiseks, vaenuõhutamise seotud kaebuste lahendamiseks ja andmete süstemaatilise kogumise tagamiseks⁵¹.

ECRI standardid

60. **ECRI eelnevad üldpoliitilised soovitused (GPRs)** vaenukõne kohta puudutavad järgmist:
- ergutada pidama debatte meedias ja reklaamivaldkonnas kuvandi üle, mida nad edastavad islami usust ja moslemi kogukondadest ja mis on nende vastutus, et vältida eelarvamuste ja kallutatud info põlistamist⁵²;
 - meetmete võtmine, et interneti ei kasutataks rassistlikel, ksenofoobsetel ja antisemiitlikel eesmärkidel⁵³;
 - kõigi vajalike meetmete võtmine antisemitismi vastu võitlemiseks kõigis selle ilmingutes, seahulgas tagades, et kriminaalõigus rassismi vastu võitlemise valdkonnas hõlmab ka antisemiitlust⁵⁴;
 - meetmete võtmine rassismi ja rassistliku diskrimineerimise vastu võitlemiseks koolides⁵⁵;
 - meetmete võtmine mustlasvastasuse ja romade diskrimineerimise vastu võitlemiseks⁵⁶; ja

⁴⁷ A/HRC/29/23, 4. mai 2015, lõige 78.

⁴⁸ ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku aruanne ekspertide töötubade kohta, mis puudutab keeldu õhutada rahvuslikule, rassilisele või usulisele vaenule, A/HRC/22/17/Add.4, 11. jaanuarist 2013, lõige 6.

⁴⁹ *Ibid.*, lõige 12.

⁵⁰ *Ibid.*, Lisa, lõige 29.

⁵¹ *Ibid.*, Lisa, lõiked 42-47.

⁵² GPR nr 5, *Võitlus sallimatuse ja diskrimineerimisega moslemite vastu*.

⁵³ GPR nr 6, *Võitlus rassistliku, ksenofoobse ja antisemiitliku materjali levitamise vastu internetis*.

⁵⁴ GPR nr 9, *Võitlus antisemitismi vastu*.

⁵⁵ GPR nr 10, *Võitlus rassismi ja rassistliku diskrimineerimise vastu koolihariduses ja selle kaudu*.

⁵⁶ GPR nr 13, *Võitlus mustlasvastase vaenu ja Romade diskrimineerimise vastu*.

- vaenukõne teatud vormide kriminaliseerimine⁵⁷.

61. GPR nr 7 soovib kuriteoks pidada järgmist käitumist:

- tahtlik avalik üleskutse vägivallale, vaenule või diskrimineerimisele ühe inimese või inimeste rühma vastu nende "rassi", nahavärvi, rahvusliku/etnilise päritolu, kodakondsuse, usu või keele tõttu;
- tahtlikud avalikud solvanguid ja laim sellise inimese või rühma vastu; tahtlikud ähvardused sama sihtrühma vastu; rassistliku ideoloogia avalik väljendus, mis väidab ühe inimrühma üleolekut või halvustab või alavääristab mingit inimrühma muu hulgas järgmistel alustel – nende "rass", nahavärv, rahvuslik/etniline päritolu, kodakondsus, usk või keel; ja
- rassistlikul eesmärgil genotsiidikuritegude, inimsusevastaste kuritegude või sõjakuritegude avalik eitamine, tavaliseks muutmine, õigustamine või nendele läbi sõrmede vaatamine⁵⁸.

Mure rakendamise pärast

62. Seega on rahvusvahelises ja piirkondlikus inimõiguste alases regulatsioonis selge ja põhjendatud alus piirangute seadmiseks vaenukõne kasutamisele. Siiski on need organisatsioonid, kelle ülesandeks on järelevalve riikide kohustuste täitmise üle väljendanud muret, et selliseid piiranguid seatakse põhjendamatult selleks, et **vähemusi vaikima panna** ning **suruda alla kriitikat, poliitilist opositsiooni ja usulisi veendumusi**.

63. Sellest tulenevalt on näiteks Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee, vaadates läbi rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni osalisriikide raporteid, soovitanud lähtudes konventsiooni artiklist 4 muuta seadustes äärmusluse vastu suunatud määratlusi selliselt, et oleks tagatud nende selge ja täpne sõnastus ning et need hõlmaksid ainult vägivallategusid, õhutamist sellistele tegudele ja osalemist organisatsioonides, kes edendavad ja õhutavad rassilist diskrimineerimist. Samamoodi on ÜRO Inimõiguste Komitee väljendanud muret, et selliseid seadusi võidakse tõlgendada ja rakendada liiga laias tähenduses, võttes sellega sihikule või seades ebasoodsasse olukorda ka inimõiguste kaitsjaid, kes edendavad rassilise diskrimineerimise kõrvaldamist, või mitte kaitstes üksikinimesi ja ühendusi omavoli eest selliste seaduste rakendamisel. Lisaks on nii ECRI kui ka teised, näiteks arvamuse- ja sõnavabaduse õiguste edendamise ja kaitse eriraportöör ning Vähemusrahvuste Kaitse Raamkonventsiooni Nõuandev Komitee, avaldanud muret, et vaenukõne piiranguid võidakse kasutada kriitika ja põhjendatud poliitilise kriitika vaigistamiseks.

64. Nende muredega on seotud veel üks probleem, nimelt võidakse **vaenukõne keeldusid kasutada ebaproportsionaalselt või põhjendamatult** nende vastu, keda need peaksid hoopis kaitsma, ja sellepärast on oluline vältida nende keeldude võimalikku väärkasutamist. Selle mure aluseks võib pigem olla mulje, mis tuleneb teatud kohtumenetluste väga suurest kajastamisest

⁵⁷ GPR nr 7, *Riiklik seadusandlus rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastu võitlemiseks*.

⁵⁸ Seda sõnastust järgiti põhiliselt üldpoliitilises soovitusel (GPR) nr 9, välja arvatud, et selles viidatakse "juudi identiteedile või päritolule" pigem kui "rassile", "nahavärvile" jne, ja siia kuulub ka avalik eitus, tavaliseks muutmine, õigustamine või läbi sõrmede vaatamine Shoah (Holokausti) teemal ning pühadusteotus antisemitilikel eesmärkidel juutide kinnisvara ja mälestusmärkide vastu. Lisaks soovitati mõlema GPR-ga, et sõnastataks rikkumine, kui esineb avalik levitamine või tootmine või ladustamine, mis on mõeldud avalikuks levitamiseks kirjaliku-, pildi- või muu materjali osas, milles ilmnevad rikkumised, mida ülaltoodud tekstis nimetati ja ka seoses rühma moodustamisega või juhtimisega, mis edendab rassismi või antisemitismi, toetust sellisele rühmale ja osalemist selle tegevustes kavatsusega kaasa aidata ülalnimetatud rikkumistele.

ning terviklike andmete puudumisest, kui tegelik sisuline probleem. Sellegipoolest on oluline tagada, et igasugune meede ja tegevus vaenukõne kasutamise vastu on hästi põhjendatud ja sellist meedet ei tohi kunagi algetada selektiivsel või erapoolikul alusel – soovitusel öeldakse selgelt, et mistahes vaenukõne kriminaalne keeld peab olema üldiselt kohaldatav, mitte suunatud üksnes teatud liiki õigusrikkujate vastu.

Kokkuvõte

65. Soovitusel kavandatud erinevad meetmed on kõik sellised, mida nõutakse kas rahvusvahelises õiguses või mis on lubatud võtta inimõiguste üleüldiseks tagamiseks.

D. Ratifitseerimised, reservatsioonid ja õiguskaitsevõimalused

Soovitus nr 1

Lepete ratifitseerimine

66. Soovitusel nr 1 esitatud kolm lepet tuleks ratifitseerida, kui liikmesriigid seda juba teinud ei ole, nagu on varasemalt soovitanud ka GPR-id nr 13 ja 14, kusjuures selle tulemusena võetakse endale kohustuseks kiita heaks mitmesugused meetmed soovitusel toodud eesmärkide täitmiseks.

67. **Arvutikuritegevusvastase konventsiooni lisaprotokollis** nõutud meetmed käsitlevad arvutisüsteemide kaudu korda saadetud rassistliku ja ksenofoobse iseloomuga tegude kriminaliseerimist. Need on juba eelnevalt märgitud⁵⁹ ja need on olulised, sest need keskenduvad konkreetsetele vaenukõnele. Meetmed, mida kaks muud lepet nõuavad – **vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon** (raamkonventsioon) ja **Euroopa Inimõiguste Konventsiooni protokoll nr 12** (protokoll nr 12) – on siiski samavõrra tähtsad.

68. Seega ei nõua raamkonventsioon mitte ainult õigust võrdsele kohtlemisele seaduse ees ja vähemusrahvuste võrdset seaduslikku kaitset, vaid ka (a) sallivuse ja kultuuridevahelise dialoogi soodustamist, (b) vastastikuse austuse, üksteisemõistmise ja koostöö edendamist ja (c) nende inimeste kaitset, keda nende rahvusliku, kultuurilise, keelelise või usulise identiteedi tõttu võidakse ähvardada või diskrimineerida või kelle suhtes võidakse üles näidata vaenulikkust või panna toime vägivallategusid. Lisaks tugevdatakse protokolliga nr 12 Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud diskrimineerimise keeldu, nõudes, et kõikide seadusega sätestatud õiguste – ning mitte üksnes viimati nimetatud instrumendiga juba tagatud konkreetsete õiguste ja vabaduste – kasutamine oleks tagatud diskrimineerimiseta.

69. Soovitusel nr 1 ei ole piiriülese televisiooni Euroopa konventsiooni nimetatud nende lepingute hulgas, mida peaks ratifitseerima, kuna selle protokoll vajab ajakohastamist erinevate meediaarengute osas, mis on alates selle vastuvõtmisest toimunud. Muutmata lepingu ratifitseerimine oleks seega kasutu.

Soovitus nr 2

Reservatsioonide kõrvaldamine

70. Soovitusel nr 2 esimeses punktis väljendatakse muret kogunemis-, ühinemis- ja sõnavabadusele tehtud **reservatsioonide** pärast seoses rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikliga 4 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 20,

⁵⁹ Vt ülal lõige 43.

sest nende säilitamine võib takistada tulemuslikku tegevust selliste organisatsioonide keelustamiseks, mis edendavad või õhutavad rassismi ja rassilist diskrimineerimist, teevad sõjapropagandat ja toetavad avalikult rahvuslikku, rassilist või usulist vaenu.

Õiguskaitsevahendite võimaldamine

71. Soovituse nr 2 teine punkt – aktsepteerida **Rassilise Diskrimineerimise Kõrvaldamise Komitee pädevust** võtta vastu ja vaadata läbi avaldusi üksikisikutelt või isikurühmadelt, kes on väidetavalt langenud rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni rikkumise ohvriks – on sätestatud kaitseks vaenukõnega riiklikul tasandil võitlemata jätmise eest, kuna selline aktsepteerimine võimaldab neil seda siis rahvusvahelisel tasandil vaidlustada.

E. Põhjused ja ulatus

Soovitus nr 3

72. Soovituse nr 3 eesmärk on astuda asjakohaseid samme, et teha kindlaks mitmesugused asjaolud, mis võivad põhjustada vaenukõne kasutamist ja selle erinevaid vorme, samuti mõõta nii vaenukõne kasutamise ulatust kui ka mõju. Leitakse, et esmatähtis on käsitleda praegust piiratud arusaama vaenukõne nähtusest ja ebakindlust selle ulatuse ja mõju osas. Ilma nähtust arusaamiseta ei saa tulemuslikult tegutseda vaenukõne tõrjumiseks ja selle ennetamiseks ega selle kasutamisega tekitatud kahju vähendamiseks ja heastamiseks. Arusaamise taseme parandamine ja ebakindluse hajutamine nõuab siiski mitmesuguste tööriistade väljatöötamist ja kasutamist.
73. Võib juhtuda, et teatud tingimused soodustavad eriliselt vaenukõne kasutamist ja selle erinevate vormide avaldumist. Tõenäoliselt hõlmavad sellised tingimused tervet rida majanduslikke, poliitilisi ja ühiskondlikke tegureid, samuti järelemõtlematult negatiivsete stereotüüpide ja eelarvamuste ühelt põlvkonnalt teisele üleandmist. Sellegipoolest ei tundu, et nende tingimuste täitmine kas üksikult või kombineeritult viiks alati vaenukõne kasutamiseni.

Teadusuuringute läbiviimine

74. Nii vastavate tingimuste kui ka nende toimimise konkreetsete viiside oluliselt paremaks mõistmiseks, on tekkinud vajadus **sobivate uurimisprojektide** järele, mis peaksid eelkõige keskenduma praegustele asjaoludele ning kaalutlustele, mis viivad erineva reageerimise tasemeni lähtudes individuaalsetest tingimustest. Sellised teadusuuringud peaksid toimuma küsitluste ja kohapealsete uurimiste vormis ning võimalusel olema võrdleva iseloomuga.
75. Teadusuuringuid vaenukõne kasutamist soodustavate tingimuste ja selle eri vormide kohta ei pea ametiasutused ise läbi viima. Siiski on oluline, et ametiasutused ei osutaks uuringute läbiviimiseks ainult vajalikku tuge, vaid tagaksid ka nende tegeliku läbiviimise. Lisaks on võrreldavaid uuringuid ilmselt kõige parem läbi viia erinevate liikmesriikide uurimisrühmade koostöös. Nende sellealast koostööd tuleks seetõttu eriti julgustada ja lihtsustada.

Puudujäägid andmete kogumisel

76. Kuigi vaenukõne kasutamise konkreetseid juhtumeid on täheldatud nii ECRI seire kui ka muude uuringute käigus, mõnikord muljel põhineva arvamuse või järelduse alusel, et vaenukõne kasutamise sagedus suureneb, jääb tegelik pilt vaenukõne kasutamise ulatusest ikka veel ebaselgeks. See on seire käigus märgatud erinevate kaalutluste tagajärg, eelkõige: erinevad vaenukõne defineerimise viisid (alusena on hõlmatud ainult teatud isikuomadused ja staatused); asjaomaste ametiasutuste poolt erinevate vaenukõne

klassifitseerimisviiside omaksvõtmine; andmete kogumise piiramine ainult nende juhtumitega, kus vaenukõne kasutamine võib olla kuritegu; teatud vaenukõne kasutamise juhtumeid ei ole ametivõimude poolt märgatud või ei ole neist teavitatud; ja mõnikord puudub andmete kogumine vaenukõne kasutamise kohta kas täielikult või ei suudeta osaliselt või täielikult kogutud andmeid avaldada.

77. Mõningatel juhtudel peegeldab andmete kogumata jätmise muret selle üle, et andmete kogumine võib olla vastuolus andmekaitse kohustustega. Lisaks ei võeta kõiki kogutud andmeid nõuetekohaselt arvesse, eriti mis puudutab kodanikuühiskonna seire tulemusi. Lisaks sellele ei analüüsita kogutud andmeid alati sellisel viisil, et nende põhjal saaks teha järeldusi, kuidas peaks reageerima antud vaenukõne kasutamisele. Lõpetuseks on vaja tagada, et kogutud andmetega saaks teavet enam kui üksnes vaenukõne kasutamise ulatuse kohta ja et need võimaldaksid teada saada, kuidas vaenukõne kasutamine mõjutab neid inimesi, kelle vastu see on suunatud.

Andmete kogumise nõuded

78. Vaenukõne tegeliku kasutamise kohta tuleb **andmeid koguda ja analüüsida** palju järjepidevamalt, süstemaatilisemalt ja kõikehõlmavamalt.
79. See tähendab esiteks seda, et andmeid tuleb koguda kõikidel juhtudel, võttes aluseks selle, mida käesoleva Soovituse tähenduses loetakse vaenukõneks.
80. Teiseks ei tohiks tugineda andmekaitse garantiidele, selleks et piirata või takistada vaenukõne kasutamise kohta andmete kogumist. Kindlasti ei tõkesta andmekaitse garantiid tuvastatavate inimeste kohta andmete kogumist ja töötlemist, kui: selleks on seaduslik eesmärk; andmed on õiged, asjakohased ja ei ületa eesmärgi piire; andmed on täpsed ja uuendatud; ja andmeid ei säilitata kauem kui vajalik. Lisaks ei laiene andmekaitse garantiid nendele andmetele, mis on muudetud anonüümseks sellisel viisil, et vaenukõne kasutamisega seotud isikuid ei ole võimalik tuvastada, ning nii peaks olema ka vaenukõne kasutamise statistiliste analüüside puhul.
81. Kolmandaks ei tohiks kogutavad andmed piirduda nende juhtumitega, kus asjaomane väljendusviis on väidetavalt või on kindlaks tehtud, et tegemist on õigusrikkumisega, sest nii jääksid andmete kogumisest välja enamik olukordi, kus vaenukõnet kasutatakse ja millega tuleks tegeleda.
82. Neljandaks peaks asjakohastel ametiasutustel olema selgesõnaline kohustus esitada statistilisel kujul raporteid kõikidest kaebustest juhtumite kohta, kus väidetavalt on vaenukõnet kasutatud vastuolus haldus-, tsiviil- või kriminaalõigusega, nagu ka kõikidest kaebuste lahendamise tulemustest.
83. Viiendaks ei tohiks andmete kogumine piirduda vaenukõne kasutamise kohta esitatud kaebustega, vaid tuleks püüda koguda ka nende inimeste kogemusi, keda selline vaenukõne kasutamine on mõjutanud ja kes võivad olla tõrksad selle asetleidmise faktist teavitamisel. Seiretööd – kas reaalselt või tagantjärele läbi arhiveeritud materjalide analüüsi või diskursuse ja sisuanalüüsi kaudu⁶⁰ – saavad kõige kasulikumalt teostada kodanikuühiskond ja võrdõiguslikkusega tegelevad asutused/riiklike inimõiguste asutused, kusjuures viimastel on volitus seda teostada keskendudes nende konkreetsete tegevuste ja prioriteetide suunale, kui seda ei ole juba tehtud.

⁶⁰ Vt B. Lucas, *Meetodid, kuidas veebis vaenukõnet jälgida ja kaardistada*, GSDRC Helpdesk Research Report 1121, 2014.

84. Siiski on vaja tagada, et sellisele seiretööle antakse asjakohast tuge, mida võib vaja minna kas vajalike analüütikute või automatiseeritud analüüsideks tarviliku riist- ja tarkvara rahastamiseks. Võrdõiguslikkusega tegelevad asutused/riiklikud inimõiguste asutused ja muud pädevad asutused peaksid samuti suutma algatada või tellida uurimusi nende kohta, kes võivad olla vaenukõne sihtmärgiks, et määrata kindlaks vaenukõne esinemise sagedus eriti olukordades, kui sellist sagedust ei ole kerge jälgida või sellest raporteerida. Heaks eeskujuks on Euroopa uuring kuritegevuse ja turvalisuse kohta⁶¹ ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti tehtud uuring, mis puudutas lesbisid, homosid, biseksuaale ja transseksuaale⁶². Selliseid uuringuid võib kasutada ka teada saamiseks, millised on vaenukõne kasutamise tagajärjed inimestele nendes rühmades, eriti seoses võimalusega tunda hirmu, eraldatust ja häbi, soovi tõmbuda ühiskonnast eemale ja vastumeelsust kaebamise suhtes või heidutust selle tegemiseks.⁶³
85. Kuuendaks on oluline, et kõikide nende erinevate võtete abil kogutud andmed oleks võrreldud ja asjakohaselt analüüsitud, kasutades selleks kaasaegset andmetööstustehnoloogiat, nii et oleks võimalik eristada selle nähtuse üleüldist ulatust. Eriti, kui andmeid on kogutud kahest või enamast allikast ja kokku koondatud ehk agregeeritud anonüümsesse statistilisse vormi, et illustreerida vaenukõne erinevate kasutusviiside esinemise sagedust – näiteks haldus-, tsiviil või kriminaalõigusega vastuolus olevaid –, peaks siiski olema võimalik seda teavet jaotada väiksemateks infoüksusteks, nii et oleks võimalik kindlaks teha teatud inimrühmade (näiteks puue, sugu, usk või veendumus) ja teguritega (vaenukõne kasutaja tüüp või tema asukoht) seotud probleemid. Sellega tagatakse, et teatud trendide esile kerkimine või teatud vaenukõne sihtmärgiks olevate inimeste eriline haavatavus muutuks ilmsemaks. Selliseid kaalutlusi võiks seejärel võtta arvesse vaenukõne vastaste meetmete vastu võtmisel.
86. Seitsmendaks tuleks kokku kogutud andmeid ja nende analüüse laiemalt levitada. Neid tuleks edastada mitte ainult nendele asutustele ja inimestele, kes ametlikult vastutavad vaenukõne vastase võitluse eest, vaid ka poliitikutele, usu- ja kogukonnaliidritele ning muudele avaliku elu tegelastele, kelle võimuses on teha selgeks, et vaenukõne kasutamine demokraatlikus ühiskonnas on vastuvõetamatu. Lisaks on oluline, et andmed ja nende analüüsid oleksid esitatud formaadis, mis võimaldaks nende edasist levitamist meediaväljaannete kaudu. See võimaldab avalikkusel hinnata toimuvat ja vaenukõne kasutamisest tulenevat kahju.
87. Lõpuks tuleks määrata konkreetne ametiasutus, kes vastutab selle eest, et kõik asjaomased asutused ja institutsioonid täidaksid andmete kogumise ja analüüsimise nõuet järjepidevamalt, süstemaatilisemalt ja kõikehõlmavamalt.

⁶¹ Vt J. van Dijk, J. van Kesteren ja P. Smit, *Kriminaaljuhtude ohvrid rahvusvahelisest vaatevinklist – peamised järeldused 2004-2005 lcvs ja EU ICS, 2007.*

⁶² Nagu näiteks ahistamine, mida on avaldanud Euroopa Liidu Põhiõiguste Agentuur - *EU LGBT uurimus – Euroopa Liidu lesbide, homode, biseksuaalide ja transsooliste uurimus – peamised tulemused, 2014.*

⁶³ “Raportid subjektiivselt kogetud diskrimineerimise kohta on indikaatorina väärtuslikud, eriti kui neid hinnata muu informatsiooni taustal, näiteks töötuse statistika, politseijuhtumid, esitatud kaebused, jne”, GPR nr 4, lõige 9.

F. Teadlikkuse tõstmine ja vastukõne

Soovitus nr 4

88. Käesolev soovitus on suunatud vaenukõne tõrjumisele ja ennetamisele, näidates ohtusid, mida see nähtus tekitab ja tehes seda vastukõne abil, st kinnitades väärtusi, mida selle kasutamine ohustab ja seades kahtluse alla oletused, millele selle kasutamine tugineb. Soovitus tunnistatakse, et see tähendab paljude osapoolte kaasamist, kuid eriti avaliku elu tegelaste ja ametnike, haridustöötajate ja õpetajate, valitsusväliste organisatsioonide, võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste ja riiklike inimõiguste asutuste kaasamist. Rõhuasetus vajadusele kaasata aktiivselt laiemat üldsust peegeldab tõsiasja, et inimkonna kõikidele liikmetele omase väärikuse ning võrdsete ja võõrandamatute õiguste austamine ja tagamine on demokraatlikus ühiskonnas iga inimese vastutus.
89. Samas nõuab soovitus nr 4, et teatud inimeste suhtes tehtaks erilisi pingutusi viisil, millega nii kinnitatakse vaenukõne kasutamise vastuvõetamatust kui ka tugevdatakse neid väärtusi, mida vaenukõne ohustab. Sellised jõupingutused peaksid olema suunatud mitte ainult neile, kes võivad olla eriti tundlikud väärinformatsiooni, negatiivse stereotüüpiseerimise ja häbimärgistamise suhtes, vaid ka neile, kes juba on langenud sellise mõju alla või soovivad seda kasutada. Mineviku kogemused on näidanud, et demokraatiat ja pluralismi on võimalik õõnestada ja kõrvale heita, kui kuulatakse üleskutseid teatud inimeste õigust võrdsusele ja inimväärikusele eitada ning käitatakse vastavalt.
90. Seega eeldatakse, et pluralismi ja demokraatia säilitamine nõuab üksikisikute ja inimühmade järeleandmisi, piirates mõningaid nende vabadusi, et tagada kogu ühiskonna suurem stabiilsus.

Teadlikkuse tõstmine

91. Neid ideaale ei saa kaitsta ja väärtustada üksnes nii, et kehtestatakse piirangud sellele, mida inimesed võivad öelda ja teha. Esmatähtis on mõista ühiskonnas **mitmekesisuse austamise tähtsust** ja ühist pühendumust selle kindlustamisele. Samal ajal tuleb astuda samme, et kõrvaldada tõkked ühiskonna eri rühmade vahel, mis võivad takistada vastastikkuse austuse ja mõistmise arengut ning mida võidakse kasutada ebakõla ja vaenulikkuse edendamiseks. Eesmärgi võib saavutada mitmel moel.
92. Esmajoonel on oluline elus hoida teadmisi sellest, mis juhtus minevikus. Seda võib saavutada Holokausti ja muude demokraatia, pluralismi ja inimõiguste vastaste rünnakute mäletamisega, mis pandi meie ühise ajaloo jooksul korda Euroopas ja mujal. Selliseid mälestusüritusi võib läbi viia nende sündmuste meenutamise teatud päevadel või aastapäevadel, samuti mälestusmärkide püstitamise, mis meenutavad nende sündmuste asetleidmist, ja läbi pidevalt kestvate programmide, millega tõstetakse teadlikkust ja arusaamist sellest, mis aset leidis ja miks selliste sündmuste üle järele mõtlemine jääb ka tänapäeval aktuaalseks. Eriti kasulik oleks juhtida tähelepanu praegu vaenu ja sallimatust edendavate organisatsioonide ja varem katastroofiliste tagajärgedega seda teinud organisatsioonide eesmärkide ja tegevuste sarnasusele.
93. Teiseks tuleks teha jõupingutusi, et tagada palju laiemat mõistmist sellest, mida inimõiguste standardid nõuavad ja miks nende järgimine on demokraatliku ühiskonna jaoks äärmiselt oluline. Eelkõige tuleks need küsimused – pöörates erilist tähelepanu diskrimineerivate tavade olemusele ja mõjudele – lisada üldharidusse, mida kõik saavad. Õpetajad ja professorid peaksid seega saama asjakohast koolitust ning vajalikud õppematerjalid, et nad saaksid seda pakkuda. Kooli kontekstis on oluline, et seda õpetust

rakendataks vastavalt sellele, kuidas õpilased üksteist kohtlevad⁶⁴. Sellega seoses on ECRI oma riikide seiretöös soovitanud võtta vastu meetmed vastastikkuse sallimise ja austamise edendamiseks koolides, vaatamata seksuaalsele sättumusele ja soolisele identiteedile. Sellegipoolest on täheldatud, et teatud institutsioonidele ülesandeks tehtud asjakohase õppekava väljatöötamine ei ole alati olnud tulemuslik ja mõnikord ei ole sellist õpet võimaldatud, sest ei suudetud vastu võtta vajalikke rakenduslikke korraldusi. Seetõttu on vaja tagada, et selliste kursuste väljatöötamiseks ja läbiviimiseks antakse vajalikku tuge ning et mõlemat tegevust jälgitakse nõuetekohaselt. Lisaks ei tohiks inimõiguste alane teave ja sellest teadlikkuse tõstmine olla ainult formaalsete haridusprogrammide küsimus, vaid seda teemat tuleks pidevalt arutada ka meedias ja laiemale üldsusele mõeldud infoprogrammides.

94. Kolmandaks tuleks läbi viia või toetada algatusi, mis tekitavad austust mitmekesisuse vastu, edendades suuremat teadlikkust „teisest“ ja „teistest“ ühiskonnas. Sellised algatused võivad esineda kunsti- ja filmifestivalide näol, kontsertidena, kulinaarsete üritustena, draama- ja rollimängudena, näitustena, loengute ja seminaridena ning eriprojektidena, kuhu on kaasatud koolid, saated ja väljaanded. Samas oleks rändetaustaga inimeste jaoks kasulik osaleda programmides, seahulgas need rändetaustaga inimesed, kes võivad olla kuulsad valdkondades nagu kultuur, majandus ja sport, aga ka teised rändetaustaga inimesed, kus näitaksid üles oma edukat lõimumist ja samaaegselt oma identiteedi säilitamist. Siiski on ebatõenäoline, et kõik need edendustegevused õnnestuvad, kui vastastikust austust ja mõistmist ei näita üles kõik ametiasutused oma erinevate ülesannete täitmisel.

Mõistmise takistuste eemaldamine

95. Neljandaks tuleks lihtsustada kultuuridevahelist dialoogi, kaasates avatud ja austava mõttevahetuse erinevatesse kultuuridesse kuuluvate inimeste ja rühmade vahel, et selle kaudu saavutada sügavam arusaamine üksteise vaatenurkadest. Dialoog peaks arvestama Euroopa Nõukogu valget raamatut kultuuridevahelise dialoogi kohta „Elame koos võrdselt väarikatena“ suuniseid⁶⁵. Eelkõige võiks seda saavutada ühiste kultuurisündmuste ja teadusprojektide korraldamise, keelekursuste pakkumise, stipendiumite loomise ja õpilaste vahetusprogrammide läbiviimise, samuti töötubade korraldamise kaudu, et üheskoos arutada konkreetseid mureküsimusi. Kogukondade puhul, mille suhteid on minevikus iseloomustanud konfliktid, võib olla vajalik siduda nende vahelise dialoogi toetamine konfliktide ennetamise, vahendamise ja lepitamise meetmetega. Jällegi on oluline, et kõik ametiasutused osaleksid aktiivselt selles dialoogis, nii et nad innustaksid teisi seda järgima.
96. Viiendaks võib eri kogukondade vahelisi seoseid tugevdada ka toetades „koostöövõrgustike loomist, et arendada vastastikkust mõistmist, edendada dialoogi ja inspireerida konstruktiivset tegevust ühiste poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ning püüeldes käegakatsutavate tulemute poole, nagu näiteks teenindades projekte hariduse, tervishoiu, konfliktide ennetamise, tööhõive, lõimumise ja meediaõppe valdkondades“⁶⁶. Samuti võib kasulik olla selliste **mehhanismide loomine, millega tuvastatakse ja tegeletakse eri**

⁶⁴ Vt GPR nr 10-s pakutud meetmeid, osad II ja III.

⁶⁵ Mille käivitasid Euroopa Nõukogu välisministrid oma 118. ministrite istungil 7. mail 2008.

⁶⁶ Nagu soovitatud Inimõiguste Nõukogu Resolutsioonis 16/18, Võideldes sallimatuse, negatiivsete stereotüüpide, häbimärgistamise ja diskrimineerimise vastu, vaenule, vägivaldale õhutamise vastu inimeste usu või veendumuste tõttu, (24. märts 2011), lõige 5(a).

kogukondade liikmete vaheliste võimalike pingeallikatega ning osutatakse abi konflikti ennetamiseks ning lepituseks⁶⁷.

97. Kuuendaks tuleks eriliselt pingutada **valeinformatsiooni, negatiivsete stereotüüpide ja häbimärgistamise vastu võitlemiseks**, sest need võivad olla aluseks vaenukõne kasutamisele. Näiteks peaksid politsei ja kohtud avaldama väidetavate õigusrikkujate rahvusliku päritolu ainult siis, kui see on hädavajalik ja täidab legitiimset eesmärki, sest muidu võib selle avaldamine õigustamatult tugevdada eelarvamusi, samas kui nende inimeste hilisemat õigeksmõistmist ei märgata või seda ei kajastata. Siiski ei piisa “faktiivide” parandamisest ja väidetavate iseloomuomaduste ümberlukkamisest, mida on valesti omistatud konkreetsele inimesele või inimrühmale, sest vastuargumendid ei pruugi iialgi levida sama palju või saada samasugust tähelepanu nagu ütlused, mida parandati või mille vastu vaieldi. Samuti on vaja teha jõupingutusi, et levitada nii laialdaselt kui võimalik ka alternatiivseid, arusaadavaid jutustusi nendest inimestest, kelle kohta valeinformatsioon, negatiivne stereotüüpiseerimine ja häbimärgistamine käib. Neid tuleks portreerida positiivses valguses, mis on hästi põhjendatud ja millega tekib vastukaal vastava(te) isiku(te) vastupidisele kujutamisele. Siia võivad kuuluda näiteks vähemuste osalemine ja heakskiitmine sega spordirühmades. **Lisaks tuleks selgelt ära keelata “profileerimine”** - st stampettekujutuse kasutamine, mis tugineb inimese kuulumisele teatud rühma⁶⁸ –, mis on meetmete aluseks, mida kasutatakse terrorismivastases võitluses, õiguskaitstes ja sisserändes, tollis ja piirikontrollides⁶⁹. Kuigi need pingutused ei pruugi mõjutada kõikide nende arvamusi, kes valeinformatsiooni, negatiivset stereotüüpiseerimist ja häbimärgistamist kasutavad, võivad need meetmed aidata kaasa sellele, et teised inimesed ei oleks eelnevast mõjutatud.

Vastukõne tähtsus

98. Lõpuks peaksid need pingutused olema seotud konkreetsete, kiirete ja tingimusteta hukkamõistuga vaenukõne tegeliku kasutamise suhtes. Vaenukõne kasutamise selge hukkamõistmine on vajalik mitte ainult sellepärast, et selle kasutamine on täiesti vastuvõetamatu demokraatlikus ühiskonnas, vaid ka sellepärast, et hukkamõistuga tugevdatakse tõekspidamisi, millele demokraatlik ühiskond tugineb. Seega ei peaks **vastukõnega** mitte ainult ütleva, et vaenukõne kasutamine on vale tegu, vaid rõhutama ka seda, miks see on demokraatiavastane. On väga tähtis, et keegi ei jääks kõrvaltvaatajaks ja lubaks kasutada ükskõik missugust liiki vaenukõnet ilma seda vaidlustamata. Sellised väljakutsed on eriti teostatavad veebimeedias, mis pakub levitatule reageerimiseks erinevaid võimalusi. Kõiki erinevate meedialiikide kasutajaid tuleks innustada juhtima tähelepanu vaenukõne kasutamise juhtumitele ja näitama selgelt oma vastasseisu sellele. Kuigi vaenukõne kasutamise küsimuse alla seadmine on igaühe vastutus, võivad avaliku elu tegelased sellesse eriti suure panuse anda, sest neile osaks saav austus annab nende sõnale eriti suure mõju teiste inimeste üle. Sellepärast on pöördelise tähtsusega, et kõik avaliku elu tegelased, eriti poliitikud ja usu- ning kogukonnaliidrid, aga ka kunsti-, äri- ja sporditegelased võtaksid avalikult sõna, kui nad kuulevad või näevad, et vaenukõnet kasutatakse, sest muidu võib nende vaikimine aidata vaenukõne kasutamist

⁶⁷ *Ibid.*, lõige 5(b).

⁶⁸ Rassiline profileerimine on GPR nr 11 (lõige 1) kohaselt “Kui politsei kasutab, ilma objektiivse ja mõistliku põhjendusega, aluseid nagu rass, nahavärv, usk, kodakondsus või rahvuslik päritolu kontrolli, järelevalve või uurimistegevuses”.

⁶⁹ Vajaduse kohta vältida profileerimist vt näit. *Eriraportööri aruanne kaasaegsete rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse kohta*, A/HRC/29/46, 20. aprill 2015.

legitimeerida. Riikide seiretsüklite jooksul märgati, et võrdõiguslikkusega tegelevad asutused, ombudsmanid ja riiklikud inimõiguste asutused on sageli eriti häälekalt vaenukõne kasutamist hukka mõistnud. See on kahtlemata väärtuslik, kuid selline hukkamõist peab muutuma tavapäraseks, et see oleks avaliku elu tegelaste üldlevinud reaktsioon, mitte ainult harvad üksikute häälled. Selline vastukõne võib väljenduda ka tagasitõmbumisena tegevustest ja organisatsioonidest, kus vaenukõnet aktiivselt kasutavad inimesed osalevad.

99. Kuigi mitmed eelnevalt nimetatud sammud on üldkohaldatavad, rõhutatakse soovitus nr 4, et nende järele on eriline vajadus seoses laste, noorte ja ametnikega. Esimese kahe puhul mitte ainult sellepärast, et oma vanuse tõttu on nad eriti vastuvõtlikud vaenukõne mõjule, vaid see võimaldab neile anda haridust, et vabastada neid eelarvamustest, mis selle kasutamist toetavad. Ametnike puhul on pakutud sammud vajalikud nii sellepärast, et neil on tänu oma positsioonile võimalik ulatuslikult teisi inimesi positiivselt mõjutada kui ka sellepärast, et nende positsioon muudab nende vaenukõne kasutamise, kui näiliselt riigi poolt heaks kiidetud tegevuse, eriti tõsiseks.
100. Soovitusega nr 4 nähakse ette ka sammude astumist, et julgustada neid, kes vaenukõnet kasutavad nii selle kasutamisest lahti ütleva kui ka aidata neil lõpetada seotus rühmadega, kes vaenukõnet kasutavad. On selge, et see ei ole kerge ülesanne, seda eelkõige juurdunud eelarvamuste tõttu, mis võivad vaenukõne kasutamise üsna harjumuspäraseks muuta. Sellegipoolest ei ole käitumismustrite muutmine võimatu ja ka seiretsüklite käigus täheldati mitmeid sellele eesmärgile suunatud projekte. Seega oleks asjakohane neid laiemalt jäljendada ja toetada, tuginedes muuhulgas nendest programmide saadud kogemustele, mille vastuvõtmist nõuab naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsiooni artikkel 16(1), et õpetada koduvägivalda toimepanijale mittevägivaldset käitumist inimeste vahelistes suhetes.
101. Soovitus nr 4 ette nähtud samme ei pea astuma ainult üksikisikud, vaid ka suur hulk konkreetseid osapooli. Sellegipoolest tunnistatakse soovitus nr 4, et eriliselt panuse võivad sellesse anda, ja sageli annavadki, valitsusvälised organisatsioonid, võrdõiguslikkusega tegelevad asutused ja riiklikud inimõiguste asutused, kas eraldi või koostöös. Mõnel juhul võib see tähendada, et viimati nimetatud kaks üksust saaksid konkreetse volituse vaenukõne vastase töö tegemiseks, kuid kõigile kolmele tuleb anda selle töö tegemiseks vajalikud ressursid.
102. Veelgi enam, soovitus nr 4 seatakse eriline rõhk haridustööle, et tõsta avalikkuse teadlikkust vaenukõne kasutamisest tulenevate ohtude kohta ja samas tugevdades pühendumust pluralismile ja demokraatiale. See nõuab õpetajate ja haridustöötajate võimekuse suurendamist, et nad suudaksid vajalikke haridusprogramme ellu viia⁷⁰. Seega tuleks anda asjakohast tuge nii selleks vajalike koolituste korraldamiseks kui ka programmides kasutatavate õppematerjalide koostamiseks.
103. Kuigi kõiki neid pingutusi võib ette võtta eraldi, on neil tõenäoliselt veelgi suurem mõju, kui neid võetakse ette erinevate huvirühmade suurema koostöö ja koordineerimise taustal. Nagu seiretsüklite jooksul on märgitud, võib see kaasa tuua äärmusluse, rassismi, ksenofoobia, antisemitismi ja sellega seotud sallimatuse, samuti homofoobia ja transfoobia vastu võitlemiseks riiklike strateegiate ja tegevuskavade heakskiitmise. Sellistes strateegiates ja

⁷⁰ Vt sellega seoses, GPR nr 10 osa III üksikasjalikke soovitusi.

kavades peaksid sisalduma konkreetsed ülesanded ministriumitele, kohalikele omavalitsustele ja politseile ning neid peaks koostama ja hindama iga-aastaselt. Oleks asjakohane võtta vastu ka tegevuskavasid vähemuskogukondade loimumiseks, kus need kogukonnad osaleksid ka ise kavade koostamise, seire ja hindamise kõigis etappides. Igal juhul on ülimalt oluline, et kõik need pingutused moodustaksid jätkuva, mitte ühekordse (*ad hoc*) protsessi ning et nendes tegeletakse kõikide vaenukõne vormidega.

G. Sihikule võetud inimeste toetamine

Soovitus nr 5

104. See soovitus keskendub vajadusele pakkuda mitmekülgset toetust neile, kes on vaenukõne sihtmärgiks. See peegeldab tunnistust mitte ainult sellest, et vaenukõne kasutamisel võivad olla neile ebameeldivad emotsionaalsed ja vaimsed tagajärjed, vaid ka seda, et nad võivad olla kas ebateadlikud oma õigustest selle vastu tegutseda või on tõrjutud seda tegemast, arvestades tagajärgi või erinevaid survestamisviise, et nad oma õigusi ei kasutaks.
105. Vaenukõne kasutamine võib viia selleni, et sihikule võetud inimesed ei tunne mitte ainult hirmu ja ebakindlust, vaid ka ilma põhjuseta süüd või häbi ja alandust, mis viib enesekindluse ja enesehinnangu kaotuseni. Lisaks võivad need tunded põhjustada ka kehalisi sümptomeid nagu unepuudus ja peavalud, samuti vaimse ja kehalise tervise probleeme veelgi raskemal kujul. Sellistel tunnetel võivad olla tagajärjed, mis mõjutavad nende inimeste kõiki elutahke, olgu tööl, koolis või kodus, kuid nende mõju on eriti tõsine peresuhetele ja taatele ühiskonnaelus osaleda⁷¹.

Nõustamine ja juhendamine

106. Seetõttu on vaja tagada, et neile, kes kannatavad vaenukõne kasutamise tagajärgede all või kellel on oht selle alla sattuda, tehakse **asjakohane tugi** kättesaadavaks. Eriti on vaja, et seda tuge osutatakse nii kiiresti kui võimalik pärast seda, kui need inimesed on kogunud vaenukõne kasutamist, ja seejärel läbi erinevate ametlike reaktsioonide, seahulgas kriminaalmenetluse algatamine. Sellise toe pakkumiseks on vaja vastava väljaõppega nõustajaid. Eelkõige peaksid nad suutma küsida inimeste tunnete ja hirmude kohta, samuti kindlaks teha, kas nad vajavad arstiabi. Samuti peavad nõustajad pakkuma inimesele kindlustunnet, et tema vastu suunatud vaenukõne ei ole tema süü ning aitama tal taastada mõningast kontrollitunnet ja enesekindlust. Lisaks tuleb tunnistada, et taastumine võib võtta mõnda aega ja taastumisaeg võib olla väga erinev sõltuvalt konkreetsest kogemusest ja sellest mõjutatud inimese iseloomust. Toetuse pakkumine nendele, kes on vaenukõne sihtmärgiks, peab olema korraldatud süstemaatiliselt ning olema kättesaadav mistahes vaenukõne vormi puhul.

Õiguskaitse kasutamine

107. Samal ajal on nendel inimestel, kes on vaenukõne sihtmärgiks, õigus nii reageerimisele **vastukõne ja hukkamõistuga** kui ka õiguskaitsele pädevate kohtute ja ametiasutuste algatatud menetluste kaudu. Sellegipoolest ei ole selliste õiguste omamine piisav. Samuti on oluline, et nad oleksid sellistest võimalustest teadlikud ja et nende kasutamist ei takistataks.

⁷¹ Vt näit. ülevaadet kirjandusest väljaandes I. Dzelme, *Vaenukuriteo vaimsed tagajärjed – üksikinimese kogemus ja mõju kogukonnale (kui rünnatakse seda, kes ma olen) – Kvalitatiivne uurimus*, Läti Inimõiguste Keskus, 2008. Seda tunnistatakse ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiivi 2012/29/EU sätetes 25. okt. 2012, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste, toe ja kaitse miinimumstandardid ja asendatakse Nõukogu raamotsus 2001/220/JHA.

108. On mitmeid meetmeid, millega saab suurendada vaenukõnega sihikule võetud inimeste **teadlikkust oma õigustest**. Nende hulgas on reklaamikampaaniad, mille kaudu ei selgitata ainult seda, et vaenukõne kasutamine ei ole aktsepteeritav, vaid ka erinevaid viise, kuidas vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed saavad sellele reageerida või taotleda õiguskaitset. Lisaks võiksid sellised kampaaniad rõhutada, et kaebuste esitamine ei võimalda ainult tegeleda konkreetse inimese konkreetse olukorraga, vaid sellel on oluline osa vaenukõne kasutamise vastu võitlemise jõupingutustes laiemalt. Sellised kampaaniad võivad sageli olla üldist laadi. Siiski võib mõnel juhul olla eriti kasulik keskenduda kampaaniates teatud rühmadesse kuuluvatele inimestele, näiteks nähtavatele vähemustele või LGBT-inimestele valitsusväliste organisatsioonide või meediaväljaannete kaudu, mida nad eriti kasutavad.
109. Lisaks tuleb informatsiooni vaenukõne vastu võitlemise võimaluste kohta levitada riiklike ja kohalike omavalitsuste asutuste kaudu, mida kasutavad laiem üldsus, nõustamiskeskused, juristid ja valitsusvälised organisatsioonid.

Õiguskaitse kasutamise takistuste eemaldamine

110. Veelgi enam, isegi kui teadlikkus õiguste kohta on olemas, võivad mitmed tegurid takistada vaenukõne sihtmärgiks olevaid inimesi neid õigusi kasutamast. Siia võivad kuuluda tunne, et see on liiga keeruline, liiga kallid või ei ole seda vaeva väärt, eriti kui ollakse veendunud, et kaebusi ei usuta või ei võeta tõsiselt. Lisaks võib inimesi takistada tegutsemast hirm tagajärgede ees nende poolt, kes vaenukõnet kasutasid ja nende tegelikud ähvardused. Tundub, et kõik need tegurid põhjustavad vaenukõne kasutamise juhtumite alaraporteerimist, mida ka riiklikes seiretsüklites märgati.
111. Muret seoses vaenukõnega esitatavate **kaebuste keerukuse ja kulukuse** pärast, eriti kohtumenetlusega seonduvalt, saab lahendada muutes kaebuste esitamise tingimused nii lihtsaks ja kasutajasõbralikuks kui võimalik ja tagades, et kaebuste esitamiseks ja nendega edasi tegelemiseks on olemas asjakohane abi. Selline abi võib olla organisatsioonidele antava toetuse vormis, olgu valitsusvälised organisatsioonid või võrdõiguslikkusega tegelevad asutused ja riiklikud inimõiguste asutused, et anda nõu ja võimaldada esindajat vastavates menetlustes ja/või laiendades õigusabi korraldust ka kaebuste esitamisele, eriti kui tegemist on kohtumenetlusega. Ametiasutustel ja eraorganisatsioonidel ei ole sobiv võtta vastu tasu vaenukõne kasutamisega seotud kaebuste käsitlemise eest. Samuti ei tohiks vaenukõne kasutamisega seotud kohtusse pöördumise tasumäärad olla kehtestatud tasemel, mis muudaks kohtusse pöördumise võimatuks. Lisaks peaksid kõik need, kelle ülesandeks on ametiasutustes või eraorganisatsioonides kaebuste vastuvõtmine, saama sobiva väljaõppe tagamaks, et viis, kuidas nad kaebusi vastu võtavad ei oleks kaebuse esitajatele ebameeldiv.
112. Vaatamata toetusele kaebuste esitamisel, ei hakata neid ilmselt esitama, kui inimestel on tugev tunne, et nende esitamisest ei muutu vastava inimese enda ega rühma jaoks, kuhu ta kuulub, tõenäoliselt mitte midagi. Sellepärast on elulise tähtsusega, et näidatakse kaebuse esitamisega tekkinud positiivset mõju, eelkõige õiguskaitsevahendeid menetluse algatanud isikule ja/või tegevusi kordumise vältimiseks. Selleks ei ole vaja üksnes kaebusi korralikult uurida ja nende asjaolusid kindlaks teha, vaid ka nende tulemusi laialdaselt levitada. Viimane võiks olla kasulik osa sammudest tagamaks, et vaenukõne kasutamisega sihitud inimesed oleksid teadlikud oma õigustest.

113. Lisaks ei tohiks need, kelle vastu vaenukõne on suunatud, olla tõrjutud hirmu tõttu võimalike tagajärgede pärast, mis võivad järgneda kaebuse või vaenukõne kasutamise kohta tõendite esitamisele. Seega peaks nende suhtes toimepandud **vastutegevuse** – näiteks töölt vabastamise või ahistamise – suhtes olema kehtestatud konkreetne kriminaalkeeld. Näiteks on ECRI soovitanud oma riikide seiretöö käigus, et ebaseaduslikult riigis viibivad migrandid peaksid saama kaevata vaenukuritegude üle ilma, et nad riskiksid kohese maalt väljasaatmisega.

H. Eneseregulatsioon

Soovitus nr 6

114. Käesolev soovitus vaatlleb, millisel viisil on vaenukõne kasutamisega võimalik vöidelda teatud asutuste, institutsioonide ja muude organisatsioonide pingutuste kaudu, kuhu need, kes vaenukõnet kasutavad, kas kuuluvad või on muul viisil nendega seotud. Kuigi vaenukõne kasutamine on üldine avalik mureteema ning see leiab aset väga erinevates foorumides, on selle kasutajatel paljudel juhtudel erilised seosed – sealhulgas töötajate ja rajatiste kasutajatena – ühe või mitme erineva asutuse, institutsiooni ja organisatsiooniga. Need võivad olla nii avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud isikud ning nende hulka kuuluvad ka parlamendid ning muud valitud organid riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, ministeeriumid ja muud ametiasutused, avalik teenistus, poliitilised erakonnad, kutseühingud, äriorganisatsioonid ja koolid, ülikoolid ning muud haridusasutused, samuti väga lai valik kultuuri- ja spordiorganisatsioone.

Vastutuse küsimus

115. Vaatamata sellele, et vaenukõne kasutamisest tekkivad probleemid ei pruugi olla kõigi eeltoodud asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide tegevuse keskmes, on demokraatlikus ühiskonnas neil kõigil ühine kohustus austada ja kindlustada kõigile inimkonna liikmetele omane väärikus ning võrdsed ja võõrandamatud õigused. Seega, peaksid sellised asutused, institutsioonid ja organisatsioonid, nii palju kui nende pädevus seda võimaldab, tegema nendega seotud inimestele selgeks, et vaenukõne kasutamine on täielikult vastuvöetamatu, ja nad peaksid astuma samme vaenukõne kasutamise ennetamiseks ja selle eest karistamiseks. Lisaks peaksid nad püüdma tagada, et mistahes vaenukõne kasutamisele nendega seotud inimeste poolt pööratakse tähelepanu. Samuti peaksid nad pakkuma koolitust, et need inimesed saaksid aru, miks on vaenukõne kasutamine vastuvöetamatu, ja et teised saaksid selle kasutamise vastu sõna võtta ja seda hukka mõista.

Põhijooned

116. Käesoleva soovitusega seatud rõhuasetus **eneseregulatsioonile** peegeldab vajadust tagada, et igasugune kontroll sõnavabaduse üle oleks nii piiratud kui võimalik. Lisaks kehastab see tunnistust, et sellised asutused, institutsioonid ja organisatsioonid on sageli kõige paremas positsioonis teatud vaenukõne kasutamise tuvastamiseks ja selle jätkumise ennetamiseks kas veenmistöö või teatud karistuste kehtestamise kaudu. Mitmetel puhkudel võib sellepärast eneseregulatsioon olla kõige asjakohasem ja tulemuslikum lähenemine vaenukõne vastu võitlemisel. Siiski on arusaadav, et **selliste asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide olemus võib olla väga erinev ja mõjutab seda, millisel määral nad saavad rakendada oma konkreetset vastutust vaenukõne vastu võitlemisel**. Sellepärast peaks neid erinevusi arvestama, kui valitsused toetavad nende asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide eneseregulatsioone. Eelkõige ei tohiks sellise toetuse saamise tingimuseks olla ühe eneseregulatsioonimudeli vastuvõtmine – **sel põhjusel käsitletakse meedia eneseregulatsiooni eraldi soovitus nr 7**.

117. Siiski määratletakse soovitus nr 6 teatavad põhijooned, mida võib olla kasulik lisada kõikidesse eneseregulatsiooni kavadesse, nimelt **käitumiskoodeksite** (või eetikakoodeksite) vastuvõtmine koos teatud karistustega nendest sätetest mittekinnipidamise eest, sõnavõtude ja väljaannete jälgimise kord, et välistada negatiivse stereotüüpiseerimise ja eksitusse viiva informatsiooni kasutamist, koolituse pakkumine ja kaebuste esitamise mehhanismide sisseseadmine.

Käitumiskoodeksid

118. Selliste käitumiskoodeksite olemasolu on seda olulisem, kui kõneleja positsiooniga võib kaasneda puutumatus, näiteks kohtunikel ja parlamendisaadikutel, kuna see võib välistada igasuguse muu tegevuse selle inimese vastu, kes on vaenukõnet kasutanud.
119. ECRI seiretööst selgub, et erinevad asutused, institutsioonid ja organisatsioonid ongi juba vastu võtnud käitumiskoodekseid (või eetikakoodekseid) ning samalaadseid standardite kogumeid, seahulgas menetlusreeglid, mida saab mingil määral kasutada ka nendega seotud inimeste poolt kasutatava vaenukõnega võitlemiseks. Mitmetes liikmesriikides on käitumiskoodeksite hulgas neid, mis on mõeldud kohtunikele, ministritele, seadusandjatele, kutsealaorganisatsioonide liikmetele, spordiorganisatsioonides tegutsevatele inimestele ja ülikoolide ning kolledžite töötajas- ja õpilaskondadele. Lisaks on olemas terve rida rahvusvahelisi või piirkondlikke koodekseid või hartasid, mis kohalduvad liikmesriikides tegutsevatele asutustele, institutsioonidele ja organisatsioonidele nagu Rahvusvahelise Jalgpalliliidu (FIFA) distsiplinaarkodeks, Euroopa Jalgpalliliidu (UEFA) suunised ja Euroopa poliitiliste parteide harta rassivaba ühiskonna loomiseks. Mõnedel puhkudel on selliste koodeksite ulatusala päris lai, näiteks sporditegevustega seotud koodeksites. Seega võib neid rakendada mitte ainult spordis osalevatele või spordiala korralduse ja juhtimisega tegelevatele inimestele, vaid ka nendele, kes sporditegevust toetavad nii sportimiskohas kui ka mujal (näiteks kui reisitakse vastava spordiürituse toimumiskohta). Teatud koodeksid puudutavad parlamendisaadikuid sõltumata kohast, kus vaidlustatud kõne aset leiab, mis tähendab, et ei piirduta ainult seadusandja sisemiste menetlustega.
120. Siiski alati ei käsitle nende koodeksite sätteid vaenukõnet konkreetses terminites, vaid pööravad tähelepanu eri käitumisvormidele, mis võivad olla koodeksi rakendusallas, näiteks solvamine, ründav või ähvardav keelekasutus, või võivad need viidata ainult inimväarikuse ja võrdõiguslikkuse austamise nõudele väga üldiselt. Kahjuks ei ole sellise sõnastusega kõik vaenukõne vormid hõlmatud, mistõttu ei võeta mõnede vaenukõne kasutajate vastu midagi ette, seahulgas nende vastu, kes kasutavad rassistlikku ja homovastast ning transsooliste vastast kõnet. Koodeksite kasutamine vaenukõne vastu võitlemisel on tõenäoliselt tõhusam, kui taunitud käitumisviisi väljendatakse selgesõnaliselt, viidates Soovitusel toodud arusaamale vaenukõnest. Täpsemalt tuleks tegeleda kõikide vaenukõne vormidega, mitte ainult nendega, mis võivad kaasa tuua kriminaalkaristuse. Lisaks peaksid koodeksid selgitama nende vastuvõtjate pühendumust võrdsusele ja väarikusele, jätmata ühtegi kahtlust, et vaenukõne kasutamine on neile vastuvõetamatu. Igal juhul peaksid koodeksites kasutatavad sõnastused olema selged ja inimestele arusaadavad, et ei jääks mingit ebakindlust vastuvõetamatu käitumise suhtes. See on oluline nii neile, keda võidakse karistada kui ka neile, kelle vastu on vaenukõne suunatud. Lisaks tuleks koodekseid levitada ja nendele tähelepanu juhtida mitte ainult inimeste hulgas, kelle suhtes koodeksid kehtivad, vaid need peaksid olema ka avalikult

kättesaadavad, nii et igaüks, keda huvitab koodeksite nõuetest kinnipidamine, võib vastavalt tegutseda.

121. Soovitus nr 6 kutsub poliitilisi erakondi üles kirjutama alla **Euroopa poliitiliste parteide hartale rassivaba ühiskonna loomiseks** märgina sellest, et nad tunnistavad konkreetset vastutust demokraatliku poliitilise protsessi osapooltena ja on eeskujuks teistele, näidates üles vajadust võtta vastu koodekseid vaenukõne kasutamise vastu võitlemiseks⁷².

Rakendamine

122. Kuigi koodeksite vastuvõtmine iseenesest peegeldab nendes sisalduvatele väärtushinnangutele pühendumist, on tulemuslikkuseks vaja võtta mõningaid meetmeid, et tagada nende sätetest kinnipidamine. Seda saab kõige paremini saavutada, kui kombineerida **seiretööd ja kaebuste esitamise mehhanismi**.
123. Seiretöövõtted võivad olla erinevad. Mõnel juhul ei hõlma see muud kui asutusse, institutsiooni või organisatsiooni kuuluvate inimeste sõnavõttude kuulamist ja väljaannete ülevaatamist ning seejärel neile asjakohaselt reageerimist. Isegi, kui teised inimesed suudavad juhtida tähelepanu konkreetsetele vaenukõne kasutamise juhtumitele, tuleks siiski määrata keegi, kes vastutab seire läbiviimise eest. Lisaks, nagu soovitusel nr 6 nähtub, on seiretöö tegijatel eriti oluline märgata negatiivset stereotüüpiseerimist ja eksitavaid informatsiooni, kuivõrd stereotüüpiseerimine võib olla vähem ilmne vaenukõne vorm ja eksitav informatsioon võib tugevdada eelarvamusi, mis vaenukõne kasutamisele hoogu annavad. Spordiürituste kontekstis tuleb pöörata eritähelepanu ürituste osalejate kontrollimisele, et takistada neil levitada või müüa enda läheduses mistahes vaenukõnet sisaldavat materjali, samuti takistada juurdepääsu neile, kes näitavad või kannavad loosungeid, lendlehti ja sümboliteid, kus kasutatakse vaenukõnet, ning peatada spordiüritus, kui sellel osalejad kasutavad vaenukõnet⁷³.
124. Kaebuste esitamise mehhanismid võivad olla vahenditeks, mis võimaldavad kindlaks teha, kas koodeksite sätteid on rikutud, isegi kui sisemine seire või teiste inimeste esitatud aruanded ei ole sellele osundanud. Kui rikkumine leitakse, võidakse otsustada, milliseid karistusi määrata. Sellised mehhanismid peaksid olema avatud mitte ainult neile, kes on seotud vastava asutuse, institutsiooni või organisatsiooniga, vaid ka neile, kellel on põhjust arvata, et vastava asutusega seotud inimene on kasutanud nende suhtes vaenukõnet. Kaebuste esitamise mehhanismides peaksid olema selged, õiglased ja läbipaistvad toimingud ning need peaksid olema kergesti ligipääsetavad, näiteks abitelefoniliinidena või mõne veebilahendusena. Need asutused, institutsioonid ja organisatsioonid, kellel kaebuste esitamise mehhanismid on juba olemas, peaksid tegema eripingutusi, et vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed julgeksid kaebust esitada. Asutused peaksid ka jälgima, kuidas kaebusi käsitletakse, nii et nad saaksid vaenukõne kasutamisest mõjutatud inimestele ka tegelikult õiguskaitset pakkuda.
125. Enamikes olemasolevatest koodeksitest sisaldub ka sätte karistuste kehtestamise kohta juhaks, kui koodeksi sätteid rikutakse. Karistused on oma olemuselt erinevad, kuid siia võivad kuuluda trahvide määramised, ministri kõrvaldamine valitsusest ja kohtuniku kõrvaldamine kohtuniku ametikohalt, parlamendiliikme töö peatamine seadusandlikes menetlustes, inimeste

⁷² Vt ka ECRI Deklaratsiooni rassistlike, antisemiitlike ja ksenofoobsete elementide kasutamise kohta poliitilises kõnes (vastu võetud 17. märtsil 2005).

⁷³ Vt GPR nr 12 *Rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastane võitlus spordi valdkonnas*.

kõrvaldamine spordiüritustelt ja nende üritusele tuleku keelamine, punktide mahaarvamine spordivõistlustel ja nõue korraldada spordiüritusi suletud uste taga. On oluline, et siiralt määratud karistused peegeldaksid vaenukõne kasutamise raskust, sest muidu jääb mulje, et vaenukõne kasutamist toetatakse. Kindlasti võib asjakohaste ja hästi avalikustatud karistuste kehtestamine vaenukõne kasutamise eest saata selge vaenukõne vastase sõnumi ja näidata, et piiramatul sõnavabadusel on vastuvõetamatu. Seega, kui konkreetset vaenukõne kasutamist on karistatud, on asutuse, institutsiooni või organisatsiooni juhtkonna jaoks oluline juhtida sinna kuuluvate inimeste ja laiemal üldsuse tähelepanu sellele, koos selgesõnalise taaskinnitusega, et vaenukõne kasutamine on täielikult vastuvõetamatu.

126. Koodeksite tulemuslik rakendamine sõltub suuresti selle eest vastutavate inimeste **asjakohasest väljaõppes**. Eriti on nendel inimestel vajadus aru saada, mida kujutab endast vaenukõne, sealhulgas selle kasutamine kodeeritud või vähem arusaadaval kujul, kuidas reageerida vaenukõne kasutamisele ja kuidas kohelda neid, kes seda kasutavad, samuti kuidas viia läbi seiret ja asjakohaselt korraldada kaebemehhanismide toimimist. Kuna see ei ole midagi, mida saaks igas asutuses, institutsioonis ja organisatsioonis, kus oleks asjakohane kehtestada vaenukõnet käsitlevad koodeksid kergesti saavutada, siis on valitsuste toetus eriti kasulik. Tuge võib osutada otse või hõlbustades selle pakkumist üksuste poolt, kellel on selleks tegevuseks erioskused.
127. Lisaks osutub koodeksite rakendamine tulemuslikuks ainult siis, kui erinevate seire- ja kaebemehhanismide jaoks võimaldatakse **piisavat rahastust**. Seega on see tegur, millega tuleks arvestada nii koodeksite vastuvõtmise ajal kui ka nende toimimise hilisemal läbivaatamisel.
128. Veelgi enam, selleks et lihtsustada käitumiskoodeksite (või eetikakoodeksite) vastuvõtmist ja rakendamist, et tegeleda vaenukõne kasutamisega, oleks kasulik, kui valitsused toetaksid ka kõikide vastavate asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide vahelist **infovahetust**, et näha juba mõnda aega käigus olnud koodeksite tugevusi ja nõrkusi.

Seosed teiste õiguskaitselise võimalustega

129. Mitmel puhul võivad enesereguleerimise abinõud ja eriti sisemised kaebemehhanismid osutada tulemuslikuks vahendiks vaenukõnega tegelemisel, sealhulgas asjakohase meelerahu saamisel neile, kelle vastu oli vaenukõne suunatud. Kuid alati ei pruugi see nii minna, eriti kui konkreetne vaenukõne kasutamine nõuab, et sellele reageeritaks hüvitise maksmise või kriminaalkaristusega. Seega, kuigi enesereguleerimise korrad sageli välistavad vajaduse kasutada seadusega loodud muid õiguskaitselise vahendeid, ei tohiks eneseregulatsioon mitte kunagi muutuda takistuseks teiste õiguskaitselise vahendite kasutamisele.

I. Meediad ja internet

Soovitus nr 7

130. Enamasti leiab vaenukõne kasutamine aset meedia ja interneti kaudu, kusjuures internetiühenduse pakutavad võimalused suurendavad sageli vaenukõne kasutamise ulatust ja selle kohest kättesaadavust. Samas on meedia ja internet ka esmaste vahendite hulgas mitte ainult nende tõekspidamiste edastamiseks ja tugevdamiseks, mida vaenukõnega püütakse õõnestada, vaid ka sõnavabaduse kui demokraatliku ühiskonna põhiõiguse kasutamiseks. Seega on käesoleva soovitusel põhiohk meedia ja interneti reguleerimisel ja enesereguleerimisel, mis peegeldab nende erilise tähtsuse

tunnistamist vaenukõne küsimuses – nii vaenukõne kasutamise kui ka sellele vastandumise vahendina – ja vajadust tagada, et igasugune kontroll sõnavabaduse üle oleks võimalikult piiratud. Kuigi mõningane meedia ja interneti reguleerimine ei ole vastuolus sõnavabadusega, võib mitmel puhul tuginemine enesereguleerimisele osutada mitte ainult tulemuslikumaks vaenukõnega tegelemisel, vaid ka asjakohasemaks.

Mitmekesisuse tunnustamine

131. Mõiste “**meedia ja internet**” hõlmab palju suhtlusvorme väga erinevate omaduste ja mõju ulatusega. Seega hõlmab mõiste trükimeediat (nagu ajalehed, ajakirjad ja raamatud, samuti voldikud, infolehed ja plakatid), audiovisuaalseid ja elektroonilisi meediaid (nagu raadio, televisioon, heli- ja pildidigisalvestised, kodulehed, nutirakendused, e-mailid ja rida erinevaid suhtlusmeediaid ning videomänge) ja kahtlemata ka muid suhtlusvorme, mida alles arendatakse. Mõned räägitud, avaldatud või muul viisil edastatud avaldused on sügavalt isiklikud algatused, samas kui teised on oluliste äriettevõtete tooted. Mõned sellised suhtlusvormid alluvad erinevatele toimetuskontrollidele, samas kui teiste puhul ei ole keegi peale algataja neid üle vaadanud ja need võivad ilmuda ilma konkreetset sidevahendit pakkuva isiku eelneva teadmiseta. Mitmetel puhkudel on suhtluse autor tuvastatav, kuid teistel juhtudel võib ta jääda anonüümseks. Mõned suhtlused jõuavad auditooriumini peaaegu hetkega, kuid teised sõltuvad auditooriumi tahtest kuulata, lugeda või muul viisil pääseda ligi sellele, mida edastatakse. Mõnda levitatakse laiemalt ja/või püsivamalt, kuid teisi vaevalt märgatakse ja/või kestavad nad ainult vähe aega. Kõiki neid erinevusi tuleb arvesse võtta nii regulatsiooni kui ka eneseregulatsiooni ulatuse määratlemisel, samuti ka seda, kas ootused selle saavutamiseks on realistlikud.
132. Võrreldes üldise regulatsiooni alla kuuluvate seisukohtade ja väljaannetega (sealhulgas saadetega) (mida arutame järgmises alajaotuses), on meedia ja interneti reguleerimise aste liikmesriigiti erinev. Mõnedel puhkudel nõutakse tegutsemiseks frantsiisi või litsentsi. Võib esineda ka nõue pidada kinni teatud standarditest koos sanktsioonide rakendamisega – sealhulgas võimalus püsivalt või ajutiselt võtta litsents või frantsiis ära – kui standarditest ei peeta kinni. Teistel juhtudel võib nõuda ainult konkreetsete standardite järgimist ja on olemas mõningane võim mitte lubada teatud materjali ringlusse, samuti võimalus kaudselt mõjutada rahaliste ja mitterahaliste toetuste osutamise kaudu, kui selle eeltingimuseks on teatud tingimustele vastamine. Kuid teistes ei ole vaja järgida mingeid erilisi nõudeid peale üldkohaldatava õiguse.

Baasnõuded

133. Meediat ja interneti puudutavad **regulatiivsed meetmed** – sealhulgas reeglid vaenukõne kasutamise vastu – peavad olema kooskõlas õigusega sõnavabadusele ning sisaldama kaitsevahendeid võimu kuritarvitamise vastu, mis kehtib kõikidele seadusandlikele meetmetele selle õiguse teostamisel (mida käsitletakse järgmises alajaotuses). Soovitus nr 7 ei tee ettepanekut uute regulatiivsete volituste vastuvõtmiseks, kuid osundab, et kõiki neid olemasolevaid volitusi tuleks tulemuslikult kasutada – sealhulgas kõiki võimalikke sanktsioone –, mis võiksid olla asjakohased vaenukõne vastu võitlemisel. Seda eesmärki arvestades on oluline – nagu juba märgitud –, et aluseks võetav arusaam vaenukõnест oleks sama laiaulatuslik nagu käesolevas Soovitus. Lisaks on olemasolevad volitused kasulikud ainult siis, kui vastavad asutused aktiivselt jälgivad neid üksusi, mida nad peavad reguleerima – sealhulgas võttes initsiatiivi teatud inimrühmade portreeterimise uurimiseks – ja vastavad kiiresti olukorras, kus nende tähelepanu juhitakse vaenukõne kasutamisele.

134. Lisaks peaksid reguleerivad asutused tagama, et avalikkus oleks piisavalt teadlik nende rollist, et ka tegelikkuses nende tähelepanu vastavatele olukordadele juhitaks. Kahetsusväärset tuleb meenutada, et riikide seiretsükliks märgati, et vastavad asutused eksisteerivad mõnikord ainult paberil, sest neid ei ole nõuetekohaselt moodustatud, ja seda olukorda tuleb kindlasti parandada, et reguleeriv tegevus ka päriselt saaks aset leida. Siiski peaksid reguleerivas rollis asutused hindama, kooskõlas vajadusega pidada kinni õigusest sõnavabadusele, kas pigem eelistada oma volituste kasutamist tulemusliku enesereguleerimise innustamiseks vaenukõne vastu võitlemisel või püüda ise otse sekkuda meedia ja interneti toimimisse.
135. Soovitus nr 6 on põhjalikumalt selgitatud **enesereguleerimise** olemust, mis seoses asjakohaselt sõnastatud käitumiskoodeksite (või eetikakoodeksite), seire, kaebuste esitamise mehhanismide ja koolitusega on üldiselt kohaldatav ka meedia ja interneti enesereguleerimise toimimisele. Sel põhjusel me seda selgitust käesolevas alajaotuses üle ei korda, kuid rõhutame teatud aspekte, mis on eriti asjakohased meediale ja internetile.

Käitumiskoodeksid

136. Nagu riikide seiretsükliatega seoses on märgitud, on mitmed meediaprofessionaalid ja -organisatsioonid, sealhulgas internetitööstus⁷⁴, juba võtnud vastu erinevaid käitumiskoodekseid (või eetikakoodekseid), mis sisaldavad vaenukõne puudutavaid sätteid. Osad neist on vastu võetud professionaalide endi poolt, teised on konkreetsete organisatsioonide sisemised dokumendid, kuid paljud kehtivad konkreetsetes valdkonnas. Mõnel juhul on koodeksid vastu võetud nende vastuvõtjate initsiatiivil, kuid sageli on nende vastuvõtmist kiirendanud regulatiivne surve. Kuigi nendes koodeksites nähakse enamasti ette vaenu õhutamise ja diskrimineerimise propageerimise keelud, ei hõlma need sageli kõiki vaenukõne aspekte viisil, nagu Soovitusel seda mõistetakse, sealhulgas vaenukõne kodeeritud vormid. Lisaks on mõnedes liikmesriikides kehtivad koodeksid piiratud – kas formaalselt või praktikas – ainult trükimeediaga ja nad ei rakendu isegi kaasnevatele kodulehtedele, kuhu võidakse vaenukõnet postitada.
137. Sellepärast on vaja soodustada koodeksite vastuvõtmist, mis hõlmavad võimalikult laia meedia- ja internetikasutust. Veelgi enam, sellised koodeksid – või kasutustingimused – peaksid hõlmama igaühte ning mitte ainult meediaprofessionaale ja -organisatsioone, kuigi nendega ei pruugi olla võimalik hõlmata kõiki üksikalgatusi (nagu iseavaldamine). See ei tähenda, et peaks olema ainult üks koodeks, sest sellega oleks raske, kui mitte võimatu, võtta arvesse erinevaid kasutatavaid suhtlusvorme. Siiski peaks koodeksides sisalduva taunitava käitumise all selgesõnaliselt kasutama arusaamist vaenukõnest Soovituse tähenduses.
138. Pealegi, arvestades meedia ja interneti kaudu või selle vahendusel avaldatavat mõju, oleks asjakohane, et koodeksitega taunitaks mitte ainult vaenukõnet kõikides selle vormides, vaid öeldakse ka, kuidas esitada informatsiooni nii, et see ei tugevdaks asjatult hoiakuid, mis toetavad vaenukõne kasutamist. Samuti tuleb nõuda, et sündmustest teavitamisel kajastatakse ka nende vaatevinklit, kelle vastu on vaenukõne suunatud, ja soodustatakse selliste sündmuste kajastamist, kus seatakse kahtluse alla negatiivsed eelarvamused konkreetsete inimrühmade kohta. Seega ei ole väidetava kuriteo toimepanija etnilise päritolu kajastamine uudistes alati asjakohane, kuid sageli jäetakse see fakt meelde, isegi kui vastav inimene

⁷⁴ Nagu näiteks parimad praktikad reageerimiseks kübervaenule, laimuvastaselt liidult (ADL), millega on liitunud Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube ja muud suhtlusvõrgud.

hiljem õigeks mõistetakse. Mõnede sündmuste kajastamisel tuleb olla hoolas, eriti äärmuslaste või terroristidega seotud sündmuste kajastamisel, sest nende sensatsioonilisus ja keskendumine draamale võib tahtmatult tugevdada eelarvamusi ning õhutada kirgi.

139. Lisaks tuleks kaaluda, kas teatavaid sündmusi, mis hõlmavad inimesi, keda sageli häbimärgistatakse, kajastatakse ainult sellepärast, et need, kes seda teevad, omavad nende suhtes negatiivseid hoiakuid, samuti seda, kas selliste rühmade suhtes vaenulikult häälestatud inimesed saavad eelisvõimaluse juurdepääsuks teatud turundusvõimalustele. Samamoodi võidakse veebifoorumite ja samalaadsete teenuste kasutustingimustes välistada anonüümsed kommentaarid. Lisaks võib takistada juurdepääsu ka öisel ajal, kui on täheldatud, et see soodustab solvavate kommentaaride postitamist. Veelgi enam, teavitustes sündmustest, kuhu olid kaasatud või mis puudutavad vaenukõne sagedaseks sihtmärgiks olevaid inimesi – näiteks teavitatakse nende osalemisest väidetavas korrarikumises või vaidluses –, ei esitata sageli nende seisukohta vastavast olukorrast ja seega võimaldatakse valeinformatsiooni tugevdamist ning stereotüpiseerimise vaidlustamata jätmist. Lisaks võib sellist stereotüpiseerimist ja häbimärgistamist ümber lükata raportite avaldamise kaudu, näidates vaenukõne alla sattunud rühmade liikmeid positiivses valguses, näiteks kajastades nende edukat integreerumist või selgitades konkreetseid traditsioone toetavaid väärtusi. Raportite koostamist võiks lihtsustada selliste tööriistade väljatöötamise soodustamine nagu integratsiooni sõnastik ajakirjanikele, mis selgitab teatud põhimõisteid, mida täheldati seiretsükli jooksul. Sellisel moel võiksid koodeksid julgustada meediat välja arendama vastunarratiive „loogikale”, millele tugineb vaenukõne kasutamine⁷⁵.

Seire

140. Enesereguleerimise üheks ülitähtsaks aspektiks on meedias ja internetis edastatavate materjalide seire. See on üldist laadi tähtsusega, kuid eriti vajalik nendel juhtudel, kus puudub toimetuskontroll. Isegi kui on olemas käitumiskoodeksid (või eetikakoodeksid), ei teostata seiret alati süstemaatiliselt. See kehtib eriti seoses vaenukõne kasutamisega internetis. Siiski, nagu mõned internetiteenused on näidanud, on olemas mitmeid automaatseid tehnoloogiaid, mis võimaldavad vaenukõnet otsida ja mida saab täiendada konkreetsete vahenditega, et teatada selle kasutamisest, ja seejärel saab vastava materjali kooskõlas internetiteenuse kasutustingimustega eemaldada. Selliseid võimalusi võiks laiemalt kasutada ja võimalusel võiksid reguleerivad asutused nende kasutamist innustada. Lisaks võiksid reguleerivad asutused soodustada selliste tehnoloogiate edasiarendamist. Veelgi enam, ka üksikuid internetikasutajaid tuleks innustada teavitama vaenukõne kasutamise juhtumitest ja valitsusväliseid organisatsioone tuleks toetada, et nad teostaksid seiret või haldaksid kontaktpunkte või vihjeliine vaenukõne kasutamise tuvastamiseks. Seire on vaeva väärt aga ainult siis, kui selle kaudu hakkab toimuma õigeaegne vaenukõne kustutamine, millele mõned suhtlusplatvormid ongi juba pühendunud, võttes kasutusele mõlemad eelnimetatud lähenemised. Konkreetsetel juhtudel tuleks kaaluda ka seda, kas vaenukõne pidev kasutamine peaks tingima internetiteenustele juurdepääsu blokeerimise, kui selline asi aset leiab.

⁷⁵ Vt edasi Euroopa Nõukogu Inimõiguste Volinik, *Eetiline ajakirjandus ja inimõigused*, (CommDH (2011)40, 8. november 2011).

Kaebemehhanismid

141. Tundub, et olemasolevad kaebuste esitamise mehhanismide mõju on väga erinev. Kuigi kahtlemata on kohti, kus vaenukõne kasutamise vastaseid kaebusi käsitletakse ja rahuldatakse, on palju teisi, kus seda ei toimu. Lisaks, nagu juba märgitud, mõned mehhanismid piirduvad ainult trükimeediaga, eriti ajalehtede ja ajakirjadega. Veelgi enam, need mehhanismid sageli ei kohaldu kõigile väljaannetele, sest need tuginevad vabatahtlikule liikmelisusele, ja mõned väljaanded on otsustanud nende mehhanismidega mitte liituda. Samuti on mõned kaebemehhanismid täielikult vastava meedia või internetiüksuse sisemised kehandid. Enamgi veel, mõnedesse ei laeku kuigi palju kaebusi, hoolimata aset leidva vaenukõne ulatusest, ja see näib osaliselt tulenevat asjaolust, et mehhanismid pole eriti tuntud, ja kus see nii pole, puudub kindlus nende tõhususe osas. Selge on see, et kaebemehhanismide otsused, mis tavaliselt eeldavad konkreetse juhtumi järelduste avalikustamist, ei ole üldiselt siduvad ja nende järgi alati ei toimita.
142. Seega on vaja, et meedia- ja internetisektorites kehtivad kaebemehhanismid – ja mis ei oleks seega ainult nende sisemised kehandid – omaksid laiemat pädevust hõlmata sektoreid, mis praegu veel ei ole hõlmatud või tuleks luua nendele sektoritele sarnased mehhanismid. Lisaks saab suurendada usaldust kaebemehhanismide suhtes, kui tagada nende parem tuntus ja selge sõltumatus nende mõjust, kelle käitumist jälgitakse, ja kui nende roll ja otsused oleksid laiemalt aktsepteeritud. Kusjuures viimasele tuleb pöörata piisavalt tähelepanu, et vaenukõne kasutamise igasugune hukkamõistmine oleks kõigile asjaosalistele ilmselge. Sellepärast peaksid reguleerivad asutused soodustama sammude astumist selles suunas.

Sõnavabaduse säilitamine

143. Samas ei tohiks enesereguleerimine viia põhjendamatu sekkumiseni sõnavabadusse. Seega on materjalide tõkestamine ja kustutamine, näiteks suhtlusplatvormidelt, õigustatud ainult siis, kui tegemist on vaenukõne tegeliku kasutamisega. Siiski on võimalik, et käitumiskoodeksite ja kasutustingimuste rakendamine viib selliste materjalide keelamise ja kustutamiseni, mida on ekslikult või liiga laia tõlgenduse tõttu käsitletud vaenukõnena, mistõttu võib sõnavabaduse kasutamine olla põhjendamatult maha surutud. Sellepärast on vaja, et otsuseid materjalide keelamise või kustutamise kohta oleks võimalik edasi kaevata ja lõpuks vaidlustada kohtus. Ilma selliste õiguskaitsevõimalusteta ei ole sõnavabadusel sobivat kaitset.

Koolituse võimaldamine

144. Nagu ka muude enesereguleerimise vormide puhul on ka siin vajadus kindlustada **asjakohane väljaõpe** neile, kes seiretööd teevad. Nimelt peaksid mediaspetsialistid mitte ainult sügavamalt mõistma, mida kujutab endast vaenukõne, vaid oskama ka hinnata, kuidas nad oma kirjutistes ja avaldatud materjalides saavad vältida vaenukõne kasutamise hõlbustamist ning, samal ajal edendades sallivust ja paremat kultuuridevahelist mõistmist, võidelda nende tingimuste vastu, mis vaenukõne kasutamist tekitavad.

J. Haldusõiguslik ja tsiviilvastutus

Soovitus nr 8

145. Soovitus nr 8 käsitletakse haldus- ja tsiviilvastutuse kehtestamist vaenukõne kasutamise korral. Eelkõige selgitatakse käesolevas soovitusel, millised erinevad vastutused võivad tekkida vaenukõne kasutamisel, arvestades erinevaid viise, kuidas vaenukõne kasutamine võib aset leida ja millisel määral selle osapooled on sellesse kaasatud. Lisaks vajadusele heastada konkreetne kahju, pidades silmas üldpoliitilise soovitusel (GPR) nr 7

lõigete 10-13 ja 15 soovitusi, määratletakse soovitus nr 8 vajadus erivolituste järele, et nõuda teatud vaenukõne kustutamist, vaenukõnet kasutatavate kodulehtede blokeerimist ja tunnistuste avaldamist selle kohta, et vaenukõnet avaldati, vaenukõne levitamise peatamist ning vaenukõnet kasutanute identiteedi avaldamist. Need volitused pakutakse välja ainult raskematel vaenukõne kasutamise juhtudel ja nende volituste kasutamise eelduseks on kohtu luba või heakskiit, et tagada sõnavabaduse austamine.

146. Selleks, et raskemate vaenukõne kasutamise juhtumite vastu võetaks asjakohaseid meetmed, on soovitatav laiendada vastava menetluse algatamise volitust mitte ainult neile, kes on vaenukõne sihtmärgiks, vaid ka võrdõiguslikkusega tegelevatele asutustele, riiklikele inimõiguste asutustele ja huvitatud valitsusvälistele organisatsioonidele. Lisaks, selliste volituste tõhusaks kasutamiseks on vaja tagada asjaga tegelevate kohtunike, advokaatide ja ametnike väljaõpe ning heade praktikate jagamine.

Vastutuse aluse selgitamine

147. Vaenukõne kasutamisest tekkinud kahju on enamikel juhtudel moraalset laadi. Siiski võib esineda juhtumeid, kus vaenukõne sihtmärgiks olevad inimesed saavad tõendada, et see on neile põhjustanud ka materiaalselt kahju, näiteks kui see on seotud töötamisvõimalusest keeldumisega või töövõime kaotusega halvenenud tervise tõttu. Sellepärast on vaja, et seaduses täpsustataks konkreetseid asjaolusid, mille korral **võidakse hüvitist maksta** ja haldus- või tsiviilõiguse aluseid, mille alusel hüvitist saab taotleda, nii nagu mõnedes liikmesriikides saab seda teha isiksuse ja maine kaitsmiseks või viidates mõnede muudele haldus- või tsiviilväärtegadele. Lisaks võib vaenukõne kasutamine kahjustada kogu kogukonna või inimrühma mainet. Siiski, kuigi kõikidel sellistel juhtudel ei pruugi konkreetsele üksikisikule tekitatud kahju olla märkimisväärne, oleks asjakohane sätestada seaduses võimalus taotleda avalduse tegemist selle kohta, et vastavasse kogukonda või inimrühma kuuluvate inimeste mainet on kahjustatud ja/või saada mingi sümboolne hüvitis.

148. Lisaks peaks põhjendamatu sekkumise vältimiseks sõnavabadusse piirduma vastutus vaenukõne raskemate kasutusjuhtumitega, nimelt nendega, mille eesmärk on või võib mõistlikult eeldada, et sellega õhutatakse nende inimeste vastasele vägivaldale, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele, kes on vaenukõne sihtmärgiks. Seega ei peaks vastutuse kehtestamiseks piisama, kui näidatakse ära konkreetse vaenukõne kasutamise tulemusel tekkinud kahju või kaotus, vaid konkreetse vaenukõne kasutamise viis peab olema nii tõsine – näiteks esineb kavatsus õhutamisele või otsene oht selle toimumisele –, et vastutuse kehtestamine on õigustatud.

Erinevate vastutuste tunnustamine

149. Samal ajal on vaja selgust ka nende inimeste jaoks, kelle puhul võidakse leida, et nad on vastutavad vaenukõne kasutamise eest. See on ülitähtis, sest nagu soovitus nr 8 on märgitud, võib vaenukõne kasutamisega olla seotud mitmed eri liiki üksused ja sidevahendid. Seega tuleks kehtestada asjakohane õigusraamistik hõlmates nende **konkreetselt vastutust**, kui üldse, seoses vaenukõne sõnumite kasutamisega.

150. Kuigi konkreetse vaenukõne kasutamise esialgsel autoril võib olla selle kasutamise eest mõningane vastutus, tuleb kindlaks määrata, kui suures osas vastutust teistega jagatakse, kui üldse, arvestades teguritega nagu kas nad osalesid aktiivselt selle levitamises, kas nad olid teadlikud, et nende vahendeid kasutatakse sellel eesmärgil, kas nad kasutasid tehnoloogiaid, et tuvastada vaenukõne kasutamist ja neid, kes on selle eest vastutavad ja kas nad tegutsesid kiiresti, et selle jätkumist peatada niipea, kui nad said selle

toimumisest teada. Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et õigust sõnavabadusele ei ole sellega rikutud, kui ettevõtte leiti olevat vastutav nende inimeste ees, kelle vastu oli ettevõtte uudisteportaalis postitatud vaenukõne suunatud⁷⁶. Kohus otsustas nii arvestades kommentaaride äärmuslikku iseloomu, kommentaare postitanud isiku tuvastamiseks vajalike vahendite puudumist, et teda oleks olnud võimalik kohtusse kaevata, ettevõtte suutmatust selliseid kommentaare ennetada või neid kiiresti eemaldada ja asjaolu, et vastutuse majanduslikud tagajärjed ei olnud ettevõtte jaoks suured, kuna hüvitise summa oli proportsionaalne ja ei mõjutanud ettevõtte äritegevust⁷⁷.

151. Lisaks võib mõnel juhul teatud vahendite ekspluateerimine vaenukõne kasutamiseks peegeldada mittekinnipidamist reeglitega kehtestatud nõuetest. Sellistel juhtudel tuleks vastava **halduskaristuse** kehtestamisel, nagu näiteks trahv või litsentsi või frantsiisi äravõtmine, arvestada ka konkreetsete asjaoludega, sealhulgas sellega, kas varasemalt on tehtud hoiatusi vastavate rikkumiste kohta. Kui nende asjaoludega ei arvestata, siis võib reageerimine olla ebaproportsionaalne, mis oleks vastuolus õigusega sõnavabadusele.

Muud õiguskaitsevahendid lisaks hüvitisele

152. Lisaks hüvitise maksmisele ja halduskaristuste kehtestamisele nähakse soovitusel nr 8 ette ka vajadus mitmete **muude õiguskaitsevahendite** järele vaenukõne juhtumitega tegelemiseks. Vastavad õiguskaitsevahendid – kustutamine, kodulehtede blokeerimine, tunnistuste avaldamine, levitamise takistamine ja kohustuslik avalikustamine – toovad kaasa olulise sekkumise sõnavabadusse. Sellegipoolest ei tähenda nende vahendite kasutamine tingimata Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 10 rikkumist, sest Euroopa Inimõiguste Kohus on neid pidanud teatud tingimustel asjakohasteks⁷⁸. Seega tuleb tagada, et neid kasutatakse ainult siis, kui antud vaenukõne on soovitusel nr 8 toodud raskusastemega – nimelt siis, kui vaenukõne on tahtlik või saab mõistlikult eeldada, et see õhutab vägivalle, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele vaenukõne sihtmärgiks olevate inimeste vastu –, ja see ei ole tegelikult vajalik ainult olemasoleva olukorda parandamiseks, vaid see ei ole ka ulatuslikuma tagajärjega, kui olukord nõuab⁷⁹. Näiteks ei ole vaja nõuda kustutamist või tunnistuse avaldamist siis, kui seda on juba tehtud.

Kohtuliku kontrolli tähtsus

153. Lisaks peegeldab nõue, et selliste volituste kasutamine peab toimuma kohtu loal või heakskiidul, kohtute järelevalverolli suurt tähtsust ja tagab seeläbi kaitse mistahes õigustamatu sõnavabadusse sekkumise vastu. Enamikel juhtudel nõuab eelnimetatud volituste rakendamine kohtu eelnevat nõusolekut, kuid on ka tõdetud, et mõnikord võib esineda kiireloomulisi olukordi, kus ei ole asjakohane enne tegutsemist sellist nõusolekut oodata, ja seega võib kohtulik kontroll toimuda alles pärast konkreetsete volituste kasutamist.

⁷⁶ *Delfi AS Eesti vastu* [GC], nr 64569/09, 16. juunist 2015.

⁷⁷ *Vrd. Magyar Tartalomsgátlatók Egyesülete ja Index.hu Zrt Ungari vastu*, nr 22947/13, 2. veebruarist 2016, milles fakt, et vaenukõnet ei kasutatud, oli tegur, millelega leiti, et vastutuse seadmine ettevõttele teavituse eest tema internetiportaalis kujutas endast sõnavabaduse õiguse rikkumist.

⁷⁸ Vt näit., *Andreas Wabl Austria vastu*, nr 24773/94, 21. märtsist 2000, *Nordisk Film & TV A/S Taani vastu*, nr 40485/02, 8. dets. 2005, *Keller Ungari vastu* (dec.), nr 33352/02, 4. aprillist 2006 ja *Peta Deutschland Saksamaa vastu*, nr 43481/09, 8. november 2012.

⁷⁹ *Vrd. liiga laialdased blokeerimismeetmed, mis leiti kaasuses Yildirim Türgi vastu*, nr 3111/10, 18. detsembrist 2012 ja *Cengiz ja teised Türgi vastu*, nr 48226/10, 1. detsembrist 2015, artikli 10 rikkumine.

Võimalus kohtusse pöörduda

154. Nende volituste kasutamise võimalus peaks olema tagatud neile, keda vastava vaenukõne kasutamine puudutab. Mõnedes liikmesriikides on tõe poolest juba inimestel, kelle isiksust on vaenukõne kasutamisega rikutud, olemas võimalus taotleda sellise ebaseadusliku sekkumise peatamist ja/või selle tagajärgede kõrvaldamist. Lisaks, kuna kohtumenetlus on selle protsessi lahutamatu osa, on oluline, et **õigusabi** oleks kättesaadav selleks, et vastavad inimesed saaksid kohtumenetluses osaleda. Soovitus nr 8 näeb ette ka **võrdõiguslikkusega tegelevate asutuste, riiklike inimõiguste asutuste ja huvitatud valitsusväliste organisatsioonide rolli** nende volituste kasutamisel, et nõuda kustutamist, kodulehtede blokeerimist ja tunnistuste avaldamist, samuti volitusi levitamise takistamiseks ja juhtumi avaldamiseks. Sellega peegeldatakse tõdemust, et need üksused võivad mängida oma osa vaenukõne kasutamise seires. Selle tulemusena võivad need üksused olla eriti teadlikud sellest, kuidas põhistada nende volituste kasutamise vajadust ja algatada selleni viivaid protsesse. Nähes ette vajalikud sätted, et nad saaksid sellisel viisil tegutseda, tagab tõenäoliselt, et need volitused ei jää puhtalt teoreetilisteks õiguskaitsevahenditeks vaenukõne kasutamise vastu, vaid osutuvad praktilisteks ja tulemuslikeks.

Vajadus koolituse järele

155. Lõpetuseks, nagu teistegi vaenukõne vastu võitlemiseks võetud meetmete puhul, tuleb tagada **asjakohane väljaõpe** kohtunikele, advokaatidele ja ametnikele, kes tegelevad erinevate haldus- ja tsiviilõiguskaitsevahendite võimaldamisega vaenukõne kasutamise juhtumites. See on oluline sellepärast, et see võimaldab neil hinnata, kas vaenukõne kasutamine on aset leidnud või leiab jätkuvalt aset ja kas see on piisava raskusastmega, et põhjendada õiguskaitsevahendite kasutamist, samuti kas konkreetse õiguskaitsevahendi kasutamine on kooskõlas sõnavabadusega. Lisaks koolitusele võib eesmärkide saavutamisele kaasa aidata ka heade praktikate jagamine nende vahel, kes peavad tegelema juhtumitega, kus võidakse taotleda haldus- või tsiviilõiguskaitsevahendeid. Heade praktikate vahetamine ei tohiks piirduda kohtunike, advokaatide ja ametnikega konkreetsetes liikmesriigis, vaid see võiks laieneda ka teistele liikmesriikidele, et tagada kogemustest saadava kasu laiem levik. Liikmesriigid peaksid lihtsustama kõiki selliste praktikate jagamisi.

K. Haldusõiguslikud ja muud karistused organisatsioonide vastu

Soovitus nr 9

156. Käesolev soovitus puudutab asjakohast reageerimist vaenukõnele, kui seda kasutavad poliitilised erakonnad ja muud organisatsioonid, samuti nende liikmed. Soovitus näeb ette kaheastmelise reageerimise vaenukõne kasutamisele. Esiteks tuleks ära võtta avalike asutuste poolne rahaline ja muud toetus, kui eelnimetatud organisatsioonid on kasutanud mistahes vaenukõne vormi või, kui nad ei ole oma liikmeid, kes kasutavad vaenukõnet, karistanud. Teiseks tuleks sätestada võimalus keelustada või saata laiali erakondi ja muid organisatsioone – vaatamata sellele, kas nad saavad sellist toetust või mitte –, kui nende poolne vaenukõne kasutamine on raske loomuga, näiteks see on tahtlik või saab mõistlikult eeldada, et see õhutab vägivallale, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele.
157. Mõlemad soovitatud reageerimisviisid tuginevad üldpoliitilise soovituse (GPR) nr 7 lõigetele 16 ja 17. Eelkõige puudutab soovitus nr 9 vaenukõne kasutamist üldiselt ja mitte ainult rassismi propageerimise eesmärgil nagu GPR nr 7-s. Lisaks laieneb **avalike asutuste poolt antud toetuse äravõtmine** kõikidele vaenukõne vormidele. Seega hõlmab see mitte ainult stipendiume, laene ja

muid asjaomaste erakondade ja muude organisatsioonide tegevuste rahastamise vorme, vaid ka rajatiste ja ruumide nende käsutusse andmist, võimalust kasutada personali ning muud praktilist abi. Kuigi soovitus on suunatud kõigi nende toetusvormide äravõtmisele, on soovitus nr 9 kaudselt antud mõista, et toetada ei tohiks poliitilisi erakondi ja muid organisatsioone, kui toetuse taotlemise ajal esinevad eelnimetatud tingimused. Soovitusena nr 9 kavandatud meetmeid tuleb kasutusele võtta nii poliitiliste erakondade kui ka organisatsioonide suhtes, kellel on ametlik juriidiline staatus, ja ka nende suhtes, kellel on mitteametlik või ainult *de facto* staatus. Sellegipoolest tunnistatakse soovitus nr 9, et kõik sellised meetmed peavad alati olema rakendatud kooskõlas õigusega ühinemisvabadusele.

Põhjendused

158. Seiretsükliks on märgitud muret vaenukõne kasutamise pärast erinevate organisatsioonide poolt, samuti nende jõuetust oma liikmete vaenukõne kasutamist karistada. Eelkõige puudutab see neonatsismi, rassismi ja ksenofoobia viljelemist ja levitamist. Mitmel puhul on tegemist olnud poliitiliste erakondade – sealhulgas parlamendis esindatud erakondadega – ja muude kampaaniaid läbi viivate organisatsioonidega. Sellegipoolest on vaenukõne kasutamist täheldatud ka muude organisatsioonide poolt – sealhulgas üliõpilaskorporatsioonid ja jalgpallitoetajate ühendused. Mitmel puhul on vaenukõne kasutanud organisatsioonid saanud samal ajal erinevas vormis avalikke toetusi, tavaliselt rahalisi toetusi, kui tegemist on erakondadega ja materiaalseid toetusi, kui tegemist on muude üksustega.

Praegune praktika

159. Seiretsükliks käigus märgati, et mõned elemendid soovitatud meetmetest on osades liikmesriikides juba olemas. Seega on võimalik katkestada nende poliitiliste erakondade avalik rahastamine, kelle puhul on märgatud vaenulikkust Euroopa inimõiguste konventsiooniga tagatud õiguste ja vabaduste suhtes. Lisaks on mitmes liikmesriigis olemas volitused keelata või saata laiali organisatsioone, eriti neid, mis toetavad rassistlikku või rahvuslikku vaenu, õhutavad vägivaldale ja on ohuks demokraatialle. Siiski täheldati ka seda, et erakondade avaliku rahastamise peatamise kord ei ole alati toimunud, eriti raskuste tõttu menetluslike nõuete täitmisel ja sisuliste nõuete liiga kitsa tõlgenduse tõttu. Pealegi, isegi kui on olemas volitused rassismi edendavate organisatsioonide keelustamiseks või laiali saatmiseks, täheldati, et tegelikult ei ole midagi ette võetud. Selle põhjuseks võib olla asjakohaste ametivõimude suutmatuse olla piisavalt aktiivne vastavate menetluste jaoks tõendusmaterjali kogumisel või endale võetud nõue, et tõendusmaterjal peaks olema ka piisav ühe või mitme selle organisatsiooni liikme süüdimõistmise põhjendamiseks. Pealegi ei ole paljudes liikmesriikides jätkuvalt volitusi rassismi edendavate organisatsioonide laiali saatmiseks.

Meetmete põhjendamine

160. Toetuse äravõtmine poliitilistelt erakondadelt ja muudelt organisatsioonidelt võib kahtlemata rikkuda nende asutajate ja liikmete õigust ühinemisvabadusele. Seda veelgi enam, kui võetakse vastu meetmed, mille tulemuseks on nende **keelustamine ja laialisaatmine**. Siiski on õigus ühinemisvabadusele tagatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 11 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 22. Mõlemad seda õigust tagavad artiklid sätestavad, et õigust võib piirata siis, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik erinevate eesmärkide kaitsmiseks, eriti teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitsmiseks. Lisaks sätestavad mõlemad lepped konkreetselt, et “mittemiski nendes sätetes ei tohi olla tõlgendatud viisil, mis tähendaks mistahes riigile, rühmale või inimesele õigust osaleda mistahes tegevuses või saata korda tegu, mille eesmärgiks on mistahes tunnustatud õiguse ja vabaduse hävitamine” või piiranguid suuremas ulatuses,

kui need lepped sätestavad⁸⁰. Pealegi sätestatakse pakti artiklis 20(2) täiendavalt, et "igasugune rahvuslikule, rassilisele või usulisele vaenule avaliku poolehoiu näitamine, mis kujutab endast õhutamist mistahes diskrimineerimisele, vaenulikkusele või vägivaldale on seadusega keelatud."

161. Pealegi sätestatakse rahvusvahelise konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta artiklis 4, et osalisriigid "mõistavad hukka igasuguse propaganda ja tegevuse, mida viivad läbi organisatsioonid, mis rajanevad ühe rassi või teatud nahavärvuse või etnilise päritoluga isikute grupi üleoleku ideel või teoorial, samuti mis püüavad õigustada või ergutada rassilist vihavaenu ja diskrimineerimist ükskõik mis kujul, ning kohustuvad rakendama viivitamatult tarvitusele võetavaid ja vajalikke abinõusid, et juurida välja igasugune diskrimineerimise õhutamine või mis tahes diskrimineerimisaktid, ning sel eesmärgil ja vastavalt inimõiguste ülddeklaratsioonis sisalduvatele põhimõtetele ja õigustele, mis on selgelt formuleeritud käesoleva konventsiooni 5. artiklis, muuhulgas: (a) kuulutavad, et juhul, ... kui osutatakse mis tahes abi rassistlikuks tegevuseks, kaasa arvatud sellise tegevuse finantseerimine, on tegemist seaduse järgi karistatava kuriteoga; (b) kuulutavad seadusevastaseks ja keelustavad sellised organisatsioonid, samuti sellise organiseeritud ja igasuguse muu propagandistliku tegevuse, mis ergutavad ja õhutavad rassilist diskrimineerimist, ning tunnistavad osavõtu sellistest organisatsioonidest või sellisest tegevusest seaduse järgi karistatavaks kuriteoks; (c) ei luba riiklikel või kohalikel riigivõimuorganitel või -asutustel ergutada rassilist diskrimineerimist ega seda õhutada."
162. Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee on mitmetes oma üldistes soovitusetes rõhutanud, et liikmesriigid peavad täitma oma kohustusi vastavalt rahvusvahelise konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta artiklile 4(b) ning kuulutama ebaseaduslikuks ja keelustama organisatsioonid, mis edendavad või õhutavad rassilist diskrimineerimist. Viimati väljendati seda *üldises soovituses nr 35 rassistliku vaenukõne vastu võitlemise* kohta, milles samuti öeldi selgelt välja, et leitakse, et "viide artiklile 4 "organiseeritud ... propagandategevustele" sisaldab organisatsioonide või võrgustike improviseeritud vorme ja et "kõik muud propagandategevused" võivad viidata organiseerimata või spontaanse rassilise diskrimineerimise edendamistele ja õhutamistele" (CERD/C/GC/35, 26. sept. 2013, lõige 21). See lähenemine on kooskõlas seisukohaga, et ühendused, millele suhtes kehtib ühinemisvabaduse õiguse garantii, hõlmab nii neid, kellel on oma liikmetest eraldiseisev juriidiline isik kui ka neid, kellel seda ei ole⁸¹.
163. Pealegi väljendas komitee oma lõpujäreldestes perioodiliste aruannete kohta, mida esitatakse vastavalt rahvusvahelisele konventsioonile rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, vajadust, et teatud osalisriigid – sealhulgas liikmesriigid – võtaksid vastu õigusaktid, millega kriminaliseeritakse rassistlikud organisatsioonid ja nendes osalemine ning karistatakse organisatsioone, kes propageerivad rassistlikke stereotüüpe ja vaenu vähemustesse kuuluvate inimeste vastu. Lisaks on komitee kommenteerinud olemasolevate keeldude tugevdamise ja kasutamise vajadust. Eriti väljendas komitee muret teatud juhtumite pärast, kus ei ole ette võetud mingeid meetmeid organisatsioonide keelustamiseks, mis tegelevad rahvusliku üleoleku või vaenuideede levitamisega või tarvitavad laimavat keelekasutust või näitavad avalikku poolehoiu sellistel ideedel põhinevale

⁸⁰ Vastavalt artiklid 17 ja 5.

⁸¹ Vt Euroopa Komisjon Demokraatia Läbi Õiguse (nn Veneetsia komisjon) ja OSCE Demokraatlike Instituutide ja Inimõiguste büroo, *Ühinemisvabaduse suunised* (2014), lõige 48.

vägivallale, hoolimata sellest, et neid juhtumeid oli vastavas riigis laialdaselt kajastatud.

164. Lisaks on vajadus kehtestada rassistlike ühenduste keeld olnud ka universaalse perioodilise ülevaatus (ingl Universal Periodic Review) käigus tehtud mõningate soovitude sisuks.
165. Eelpool käsitletud ühinemisvabaduse piiramise kontekstis ei ole seega üllatav, et nii ÜRO Inimõiguste Komitee kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus on teinud järelduse, et sellised meetmed, mida nähakse ette soovitus nr 9 poliitiliste erakondade ja muude organisatsioonide vastu – seahulgas nende keelustamine või laialisaatmine –, ei ole tingimata vastuolus õigusega ühinemisvabadusele. Seda eriti juhul, kui vastav üksus propageeris fašismi⁸², näidates avalikku poolehoiu rassiliselt motiveeritud poliitikele koos ulatusliku koordineeritud ähvardamisega⁸³, õhutades vaenu ja diskrimineerimist⁸⁴ või tegutsedes muul viisil eesmärgil, mis oli vastuolus pluralismiga ja seeläbi õhnestades demokraatia põhimõtteid⁸⁵.
166. Lisaks on ÜRO Inimõiguste Komitee pakti osalisriikide perioodiliste raportite lõppjäreldestes kutsunud riike üles konkreetsete seaduste vastu võtmisele, millega kriminaliseeritakse rassistlikud organisatsioonid ja väljendanud vajadust astuda tulemuslikke samme, et võidelda vaenu, vägivalda ja diskrimineerimise vastu, ning kohustama kõiki osapooli ja poliitilisi jõude vastu võtma käitumiskoodekseid, mis on kooskõlas inimõiguste, demokraatia ja õigusriigiga. Samamoodi on ka Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee oma lõppjäreldestes perioodilistele raportitele, mida esitatakse vastavalt rahvusvahelisele konventsioonile rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, soovitanud seadusandlike ja poliitiliste meetmete vastuvõtmist eesmärgiga ennetada selliste organisatsioonide registreerimist, ja vajadusel nende laialisaatmist, kes on osalenud korduvates rünnakutes välismaalaste ja “nähtavate vähemuste” liikmete vastu.

Nõuded, millest peab kinni pidama

167. Siiski on Euroopa Inimõiguste Kohus ja nimetatud kaks komiteed samuti teadlikud, et soovitus nr 9 ette nähtud meetmed võivad kaasa tuua ühinemisvabaduse õiguse rikkumisi. Seega on mõlemad komiteed avaldanud perioodiliste raportite kohta kirjutatud lõppjäreldestes muret, et äärmusluse vastu suunatud seadusi võidakse tõlgendada ja jõustada liiga laialt, võttes sihikule või seades ebasoodsamasse olukorda inimõiguste kaitsjad, kes edendavad rassilise diskrimineerimise kaotamist, või mitte kaitses üksikinimesi ja ühendusi omavoli vastu nende reeglite rakendamisel. Pealegi on esinenud mitmeid juhtumeid, kus poliitiliste erakondade ja teiste organisatsioonide asutamise keelamine või nende sunnitud laialisaatmine on Euroopa Inimõiguste Kohtu arvates olnud põhjendamatu⁸⁶. Seega tuleb kõiki meetmeid, mis mõjutavad nii poliitiliste erakondade kui ka muude organisatsioonide olemasolu ja nende suutlikkust tegutseda, olema toetatud

⁸² Näit., *M. A. Itaalia vastu*, Teatis nr 117/1981, 10. arpill 1984.

⁸³ Näit., *Vona Ungari vastu*, nr 35943/10, 9. juulist 2013.

⁸⁴ *Association nouvelle des Boulogne Boys Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 6468/09, 22. veebruarist 2011.

⁸⁵ Näit., *Refah Partisi (Jökuse erakond) ja teised Türgi vastu* [GC], nr 41340/98, 13. veebruarist 2003 ja *Kalifatstaat Saksamaa vastu* (dec.), nr 13828/04, 11. dets. 2006.

⁸⁶ Näit., *Sidiropoulos ja teised Kreeka vastu*, nr 26695/95, 10. juuli 1998, *The United Macedonian Organisation Ilinden ja teised Bulgaaria vastu*, nr 59491/00, 19. jaanuar 2006, *Tourkiki Enosi Xanthis ja teised Kreeka vastu*, nr 26698/05, 27. märts 2008 ja *Association of Citizens Radko & Paunkovski Endise Jugoslaavia Vabariigi Makedoonia vastu*, nr 74651/01, 15. jaanuar 2009.

asjakohaste ja piisavate põhjustega ning need meetmed peavad oma ulatuselt olema proportsionaalsed.

168. Avalike asutuste loobumine mitmesuguste toetuste andmisest poliitilistele erakondadele ja organisatsioonidele, kes kasutavad vaenukõnet või kes ei karista oma liikmeid selle kasutamise eest, on põhimõtteliselt ühinemisvabaduse õigusega kooskõlas olev piirang. Siiski peetakse tõenäoliselt toetuse ärajätmist proportsionaalseks meetmeks vaid juhul, kui vaenukõne kasutamisele on selge institutsionaalne pühendumus. See on kahtlemata olemas siis, kui see kajastub vastava poliitilise erakonna või organisatsiooni poliitikadokumentides ja juhtivate inimeste seisukohavõttudes, kuid ka siis, kui vaenukõnet kasutavad korduvalt nende liikmed, ilma et sellele vastu seistaks. Teisalt on see vähem ilmne siis, kui vaenukõne kasutamine oli üksikute märkuste tegemine üksiku liikme poolt.
169. Nõuded, mis peavad olema täidetud poliitilise erakonna või mõne muu organisatsiooni keelustamiseks või laialisaatmiseks on, arvestades selle meetme raskusastet, veelgi rangemad⁸⁷. Seda peegeldab soovitus nr 9 kitsendus, mis lubab kasutada neid meetmeid vaid olukordades, kus vaenukõne on tahtlik või saab mõistlikult eeldada, et sellega õhutatakse vägivaldale, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele. Sellepärast on vaja esitada usaldusväärseid tõendeid kas selle kohta, et selline tahtlus oli olemas või et esines vahetu tõenäosus, et vastavad teod võivad aset leida. Pealegi, kui vaenukõne kasutamine puudutas üksikisikute sõnavõtte või muud käitumist, mitte ametlikumaid poliitikadokumente või seisukohavõtte, tuleb tõestada, et need tulenesid vastavast erakonnast või organisatsioonist ja et nendega antakse selge pilt organisatsiooni toetatud ja pooldatud lähenemisviisist⁸⁸. Enamasti juhtub see erakonna või organisatsiooni juhtfiguuride sõnavõttude ja käitumistega. Seega võib olla asjakohane asetada selles kontekstis vähem rõhku üksikute liikmete tegevusele, sealhulgas endistele juhtidele, kui organisatsioon ei ole seda selgesõnaliselt ega vaikival viisil heaks kiitnud⁸⁹.
170. Mistahes toetuse äravõtmine poliitiliselt erakonnalt või mõnelt muult organisatsioonilt peaks alati olema vaidlustatav sõltumatus ja erapooletus kohtus. Pealegi peaks poliitilise erakonna või muu organisatsiooni keelustamise või laialisaatmise üle otsustama ainult kohus ja seda otsust peaks saama viivitamatult edasi kaevata. Sellistest nõuetest kinnipidamine on ühinemisvabaduse õiguse tagamise põhiline kaitsevahend⁹⁰.

⁸⁷ Vt Euroopa Komisjon Demokraatia Õiguse Kaudu (nn Veneetsia komisjon) ja OSCE Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo, *Poliitiliste erakondade reguleerimise suunised* (2011), lõiked 89-96 ja Euroopa Komisjon Demokraatia Õiguse Kaudu (nn Veneetsia komisjon) ja OSCE Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo, *Ühinemisvabaduse suunised* (2014), lõiked 247-256.

⁸⁸ Vt *Refah Partisi (Jõukuse erakond) ja teised Türgi vastu* [GC], nr 41340/98, 13. veebruarist 2003, lõiked 101 ja 111-115.

⁸⁹ Vt näit., lõppjäreldus *Socialist Party ja teised Türgi vastu* [GC], nr 21237/93, 25. mai 1998, et endise esimehe kõned ei olnud tõenduseks, et erakonna eesmärgid oleks mittevastuvõetavad ja õigustaks erakonna laialisaatmist.

⁹⁰ Vt näit. lõiked 10 ja 74 Ministrite Nõukogu Soovitusest CM/Rec(2007)14 liikmesriikidele valitsusväliste organisatsioonide juriidilise staatuse kohta Euroopas.

L. Kriminaalvastutus ja karistused

Soovitus nr 10

171. Soovitus käsitletakse asjaolusid, mille esinemisel tuleks vaenukõne kasutamise eest kehtestada kriminaalkaristused. Selliste karistuste kehtestamist peetakse asjakohaseks ainult konkreetsete asjaolude puhul, kuna see võib põhjustada sõnavabaduse õiguse rikkumist. Ka siis ei tohiks kasutada kriminaalkaristusi, kui konkreetset vaenukõne juhtumit saab tulemuslikult lahendada vähem piirava meetme abil. Pealegi käsitletakse soovitus asjakohaste õigusrikkumiste määratlemist, sest see on oluline nii sõnavabaduse rikkumise ohtu vältimiseks kui ka selle tagamiseks, et rikkumiste ulatuse määramisel arvestatakse vaenukõne kasutamisega seotud tehnoloogilisi arenguid. Lisaks tuuakse soovitus nr 10 esile oht, et rikkumisi võidakse väärkasutada süüdistuste esitamiseks ametlike poliitikate kritiseerijate suhtes, poliitilise opositsiooni vastu või seoses usuliste veendumustega, mitte seoses tegeliku vaenukõne kasutamisega. Samas tunnistatakse soovitus, kui oluline on, et need, kelle vastu on konkreetne vaenukõne suunatud, saaksid osaleda vastavates kohtumenetlustes.
172. Soovitus nr 10 rõhutatakse, et karistused nende rikkumiste eest peaksid peegeldama tõsiseid tagajärgi, mis vaenukõne kasutamisega võivad kaasneda. Samas rõhutatakse vajadust, et konkreetset juhul määratud konkreetset karistused peaksid peegeldama proportsionaalsuse põhimõtet, sest selle puudumine võib olla iseenesest sõnavabaduse õiguse rikkumise aluseks. Kuigi soovitus nr 10 nähakse ette kriminaalkaristuste kehtestamist ainult erandkorras, tunnistatakse, et nende kehtestamine teatud olukorras ei tohiks läbi kukkuda sellepärast, et uurimise läbiviimine või süüdistuse esitamine oli puudulik. Seega rõhutatakse nende tõhususe jälgimise vajadust. Kuivõrd tulemuslikkus sõltub sageli heast koostööst ja koordineerimisest asjaga tegelevate asutuste vahel (sealhulgas teiste liikmesriikide asutused) ning sellest, et selle tööga tegelevad töötajad oleksid saanud asjakohase väljaõppe, rõhutatakse soovitus nr 10, et need teemad vajavad liikmesriikide eritählepanu.

Asjaolud, mis tingivad kriminaalvastutuse

173. Vaenukõne konkreetse kasutamise asjakohased tegurid **kriminaalvastutuse künnise** saavutamiseks on olukorrad, kus vaenukõne kasutamine on palju tõsisema iseloomuga – tahtlik või saab mõistuslikult eeldada, et see õhutab vägivallategudele, ähvardamisele, vaenulikkusele või diskrimineerimisele – ja selle kasutamine toimub avalikus kontekstis. Nagu eelnevad lõigud, kus käsitletakse vaenukõne definitsiooni selgitavad⁹¹, lähevad eeltoodud tegurid kaugemale üldpoliitilise soovitus (GPR) nr 7 lõigete a-f sõnastusest, kus nähakse ette vastutust juhul, kui esineb hooletuse element seoses vaenukõne kasutamise tagajärjel tekkinud vägivalla, ähvardamise, vaenulikkuse või diskrimineerimisega, mitte ainult tahtlus. Pealegi, kuigi ähvardused – vastupidiselt muudele GPR nr 7 hõlmatud käitumistele – ei pea kriminaalvastutuse tekkimiseks olema tehtud avalikult, nõuab soovitus nr 10 vaenukõne kasutamise puhul avalikku konteksti, et kriminaalvastutus üldse tekiks.
174. Iga liikmesriigi karistusõiguses otsustatakse, kuidas kriminaalvastutus kehtestada. Mõnikord võib olla võimalik tugineda **üldistele sätetele**, näiteks sätted, kus käsitletakse solvanguid, mitte neile, mis käsitlevad vaenukõne kasutamist. Siiski on olulise tähtsusega, et lisaks eelnevalt käsitletud kahe teguri järgimise nõudele, oleksid olemas säte või sätted, mis võimaldavad

⁹¹ Vt ülal lõiked 14-18.

kriminaalvastutust kehtestada iga vaenukõne elemendi eest Soovituse eesmärgi tähenduses. Sellega seoses tuletatakse meelde, et seiretsükliid on näidanud, et seda ei ole alati juhtunud kriminaalvastutuse võtmisel GPR nr 7 paragrahvis 18 sätestatud erinevate tegude eest. Õigusaktides olevate lünkade tõttu on esinenud juhtumeid, kus ei olnud võimalik kohtu alla anda inimesi, kes ilmselt olid osa neist tegudest toime pannud. Pealegi on oluline, et kui süüdistuse esitamise aluseks on muud rikkumised kui need, mis käsitlevad konkreetset vaenukõne kasutamist, siis ei tooks see kaasa vastava käitumise olulisuse vähendamise kas raskusastme tõttu, kuidas sellele vaadatakse, või rakendatava karistuse taseme tõttu. Kuigi vaenukõne raskete kasutusjuhtumite karistamine on iseenesest soovitatav, on sellisel meetmel ka täiendav kasu, sest sellega rõhutatakse vaenukõne vastuvõetamatust demokraatlikus ühiskonnas. Sellepärast ei tohiks seda kasu minetada vastava käitumise asjakohatu kvalifitseerimise tõttu.

Rikkumiste sõnastamine

175. Ülimalt oluline on tagada, et vastavad sätted oleksid sõnastatud selgelt ja täpselt. Ilma **selguse ja täpsuseta** puudub tõenäoliselt õiguskindlus keelatud käitumise ulatuse osas. See toetaks väiteid, et sekkutakse sõnavabadusse, mida ei ole seaduses ette nähtud, ja seega – vaatamata sellele, et kriminaalkaristuse määramine oleks muidu kooskõlas sõnavabaduse õigusega – rikutaks Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 10 (samuti potentsiaalselt artiklis 7 sätestatud keeldu karistamise kohta ilma õigusliku aluseta). Seega tuleb vastavate sätete koostamisel nõuetekohaselt arvestada eelnevalt esitatud erinevate mõistete määratlustega, et mõista, mida käsitletakse vaenukõnena käesoleva soovitusel tähenduses⁹².
176. Lisaks tuleks asjakohaste sätete koostamisel pöörata erilist tähelepanu sellele, et **kaalutlused, miks kriminaalkaristuse kehtestamine on sobiv** konkreetse vaenukõne kasutamisuhtumise puhul, oleksid selgelt esitatud. Nendeks kaalutlusteks on (a) tegelik tahe õhutada vägivalda, ähvardamisi, vaenulikkust või diskrimineerimist või on tõenäosus, et seda õhutatatakse⁹³ ja (b) kas on olemas muid, vähem piiravaid, kuid siiski tulemuslikke vahendeid vaenukõne kasutamisele reageerimiseks (näiteks tsiviil- ja haldusvastutuse kehtestamine⁹⁴).
177. Peale selle on uute asjakohaste sätete sõnastamisel ülimalt oluline **vältida täiendavate nõuete kehtestamist** kriminaalvastutuse määramisele lisaks nendele, mis on juba välja toodud, näiteks avaliku korra rikkumine, kasutatud vaenukõne kuulajaskonna suurus või vaenukõne levitamise ulatus. Need nõuded võivad tõesti olla asjakohased, kui tuleb hinnata ohtu, kas õhutamist saab mõistlikult eeldada, kuid nende eraldi täpsustamine kriminaalvastutuse elemendina, nagu on näidanud seiretsükliid, lisab täiendavaid takistusi süüdimõistvate kohtuotsuste saavutamiseks.
178. Lõpetuseks, kuigi selgus ja täpsus on hädaajalikud, peaks konkreetne keelekasutus erinevate väljendusvormide täpsustamiseks, mille kaudu vaenukõnet kasutatakse, olema piisavalt avatud, et **kohandada tehnoloogiliste arengutega**. Seega ei tohiks sõnastuses kasutada teadaolevaid väljendusvahendeid (näiteks trüki- või suhtlusmeedia), vaid

⁹² Vt ülal lõiked 8-21.

⁹³ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu järeltust kaasuses *M'Bala M'Bala Prantsusmaa vastu* (dec.), nr 25239/13, 20. okt. 2015, et ilmne vaenu ja antisemitismi näitamine, mis oli varjatud kunstilise teose taha, on sama ohtlik nagu otsene ja ootamatu rünnak ja seega ei vääri kaitset Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli 10 alusel.

⁹⁴ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu järeltust kaasuses *Lehideux ja Isorni Prantsusmaa vastu* [GC], nr 24662/94, 23. sept. 1998, et "arvestades muude sekkumis- ja tagasilükkamismeetmete olemasolu, eriti tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite kaudu" (lõige 57) on kriminaalne süüdimõistmine ebaproportsionaalne.

tuleks rohkem keskenduda väljendumise põhiolomusele, ja seega olema võimeline omaks võtma muid tulevikus tekkida võivaid väljendusvorme.

179. Lisaks ülaltoodud kriminaalvastutuse kehtestamise alustele oleks asjakohane kehtestada ka **teatud täiendavad kriminaalvastutuse alused**. Need on sätestatud üldpoliitilise soovitusel (GPR) nr 7 lõigetes 18g ja 20 ehk vastutuse kehtestamine rühma loomise või juhtimise eest, mis edendab või toetab vaenukõne kasutamist, osalemise eest sellises rühmas kavatsusega aidata kaasa vaenukõne kasutamisele, mille eest võidakse määrata kriminaalkaristusi, ja vaenukõne kasutamisele tahtliku õhutamise, sellele kaasaaitamise või sellele ässitamise eest või selle kasutamise katse eest. Kriminaalvastutuse kehtestamine sellistel juhtudel peegeldaks nii soovitusel tähenduse laialdast mõistmist kui ka vastutust tegude eest, millega tavaliselt kaasneb kriminaalmenetluse algatamine. Ka GPR nr 7 lõike 22 kohaselt tuleks selgeks teha, et eeltoodud kriminaalvastutus võib tekkida nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel. Juriidiliste isikute võimalik kriminaalvastutus on tähtis, sest äriühingud võivad olla vahendiks, mille kaudu vaenukõnet levitatakse⁹⁵.

Meetmed kuritahtliku süüdistuse esitamise vältimiseks

180. Soovitusel nr 10 arvestatakse juba märgitud muret selle üle, et kriminaalvastutust võidakse põhjendamatult **kasutada ametlike poliitikate kritiseerimise, poliitilise opositsiooni ja usuliste veendumuste mahasurumiseks**⁹⁶. See, et see ei ole aktsepteeritav, peaks olema ilmne eeltoodud nõuetest kriminaalvastutuse kehtestamisele. Siiski oleks asjakohane seda punkti tugevdada seeläbi, et vastavatesse seadustesse viiakse sisse selgesõnaline säte, et rikkumised ei ole kohaldatavad sellise kriitika, opositsiooni või usuveendumustele suhtes. Arvestades muret vaenukõne keeldude võimaliku ebaproportsionaalse kasutamise pärast nende suhtes, keda need peaksid kaitsma⁹⁷, oleks asjakohane välja töötada suuniseid õiguskaitseametnikele ja prokuröridele, mis juhiks tähelepanu sellisele võimalikule riskile ning nõuaksid regulaarset kaalumist, kas kriminaalmenetluse algatamine lähenemisviisis on erinevusi vastavalt vaenukõne kasutamises süüdistatavate eripäradele. Eesmärk on tagada, et need eriomadused ei mõjutaks kuidagi kriminaalmenetluse algatamist.

Vaenukõne sihtmärgiks olevate inimeste kaasamine

181. Soovitusel nr 10 rõhutatakse, kui oluline on võimaldada nendel inimestel, kelle vastu vaenukõne on suunatud, **tõhusalt osaleda** nendega seonduvalt algatatud kriminaalmenetlustes. Selline osalemine peaks kestma kaebuse alusel algatatud uurimisest kuni kohtumenetluse lõppemiseni. Eriti oluline on, et neid inimesi informeeritakse uurimise käigust ja selles tekkinud mistahes raskustest. Lisaks peaks neil olema võimalus esitada omapoolseid kommentaare enne mistahes otsuse vastuvõtmist uurimise lõpetamiseks või süüdistusest loobumiseks, mis oli kellegi vastu vaenukõne kasutamise eest esitatud. Kommenteerimise võimalus on eluliselt tähtis, et vastavatel ametiasutustel oleks olemas kogu vajalik infomaterjal sellise otsuse tegemiseks ning et vaenukõne sihtmärgiks olevatel inimestel oleks usaldus kohtusüsteemi toimimise osas. Lisaks tuleks vaenukõne sihtmärgiks olevaid inimesi seonduvast kohtuistungist aegsasti teavitada ja nende inimväärikus

⁹⁵ Seega näit. kaasuses *Sürek Türki vastu (nr 1)* [GC], nr 26682/95, 8. juulist 1999, Euroopa Inimõiguste Kohus ei aktsepteerinud argumenti, et ajakirja omanik on vabastatud igasugusest kriminaalsest vastutusest nende kirjade sisu eest, mida ta avaldab, väites, et tal on ainult äri- ja mitte toimetuskohane suhe ajakirjaga. Kohtu silmis on omanikul kui sellisel võim kujundada toimetuse tööd ajakirjas ja "ta oli kaasavalt alluv "kohustustele ja vastutustele", mis on toimetuse ja ajakirjanike kohuseks, kui nad koguvad ja levitavad informatsiooni avalikkusele ja mis on veelgi olulisem konflikt- ja pingelolukordades" (lõige 63).

⁹⁶ Vt ülal lõiked 62-64.

⁹⁷ Vt ülal lõige 64.

peab olema tagatud, kui nad tunnistajana ütlusi annavad. Niivõrd, kui on võimalik eraviisiliselt süüdistust esitada, näiteks rünnakud inimese au vastu või laimamise puhul, on samuti oluline, et oleks selgus, kellel on seadusjärgne volitus sellist süüdistust esitada. Pealegi tuleb seadusest tulenevaid reegleid kohaldada järjepideval viisil.

Karistused

182. Vaenukõne kasutamise eest süüdimõistmisel **konkreetsete karistuste määramisel ja kehtestamisel** peaks arvesse võtma kahte soovitusel nr 10 ette nähtud kaalutlust – vaenukõne kasutamise tulemusena tekkinud rasked tagajärjed ja proportsionaalsuse põhimõte.
183. Sellised tagajärjed ei piirdu ainult konkreetse vaenukõne kasutamise sihtmärgiks olnud inimeste kannatustega, vaid see hõlmab ka mõju, mida selline vaenukõne kasutamine omab teistele inimestele selles inimrühmas, kuhu nad kuuluvad, samuti puudutab see kahjulikku tagajärge ühiskonna sidususele üldisemalt. Seega peaksid seatud konkreetsed karistused peegeldama nende tagajärgede tähendust. Sellest tulenevalt peaksid need olema – nagu on täpsustatud üldpoliitilise soovitusel (GPR) nr 7 lõikes 23 – nii **tõhusad kui ka hoiatavad**, et need peegeldaksid juba tehtud kahju ja takistaksid selle kordumist. Selliste karistuste hulka võivad kuuluda vanglakaristused või trahvide määramine, samuti vastavate väljaannete arestimine ja konfiskeerimine. Kuid karistusi võib siduda ka käitumisega, mille vastu need olid mõeldud, näiteks ajutine poliitiliste õiguste äravõtmine, nõue külastada ühte või mitut Holokausti mälestusmärki või nõue heastada mingisugusel praktilisel viisil vaenukõne sihtrühmale tehtud kahju.
184. Sellegipoolest tuleb karistuste tegelikul kehtestamisel arvestada ka ohuga, et konkreetne karistus – juhtumi konkreetsetel asjaoludel – võib kaasa tuua **põhjendamatu sekkumise sõnavabadusse**. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole ühtegi põhimõttelist vastuväidet trahvide, vanglakaristuste, konfiskeerimiste ja poliitiliste õiguste äravõtmise suhtes esitanud⁹⁸, on vähemalt kahe esimese nimetatud karistusliigi puhul jõudnud kohus mõnel juhul järeldusele, et esines ebaproportsionaalne sekkumine sõnavabadusse⁹⁹. Igat juhtumit tuleb käsitleda sisuliselt, kuid tõenäoliselt ei peeta vanglakaristusi ja kopsakaid rahatrahve vastavalt Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklile 10 sõnavabaduse õigusega kooskõlas olevaks, välja arvatud kõige raskemate vaenukõne kasutamise juhtumite korral. Ka vastupidi, suhteliselt väikesed, aga siiski tuntavad trahvid ja muud karistused, mis võivad tingida muudatusi hoiakutes – näiteks nagu nõue teha natuke tööd nende heaks, keda vaenukõnega sihiti – ei peeta tõenäoliselt ebaproportsionaalseks ega seega enamikel juhtudel vaidlustatavaks.

Tõhusa uurimise ja süüdistuse esitamise tagamine

185. Soovitusel nr 10 pööratakse suurt tähelepanu **kaebuste uurimise ja rikkujate vastu süüdistuse esitamise** tulemuslikkuse jälgimisele, peegeldades seiretsüklite käigus leitud puudusi. Kuigi mõnel juhul oli vaenukõnet kasutavate isikute suhtes rakendatud tõhusaid

⁹⁸ Vt näit., *Zana vs. Türgi* [GC], nr 18954/91, 25. november 1997 (üheaastane vanglakaristus), *Hennicke vs. Saksamaa* (dec.), nr 34889/97, 21. mai 1997, *Sürek vs. Türgi (nr 1)* [GC], nr 26682/95, 8. juuli 1999 (“suhteliselt tagasihoidlik trahv”; para. 64), *Incal vs. Türgi* [GC], nr 22678/93, 9. juuni 1998 (konfiskeerimine, kuigi antud juhul seda ei rakendatud) ning *Féret vs. Belgia*, nr 15615/07, 16. juuli 2007 (kaotas õiguse kandideerida valimistel kümne aasta jooksul, kuid mittenõustuvad kohtunikud leidsid, et see ei ole proportsionaalne).

⁹⁹ Vt näit., *Karataş vs. Türgi* [GC], nr 23168/94, 8. juuli 1999 (vanglakaristus üks aasta, üks kuu ja kümme päeva, koos trahviga TRL 111,111, 110), *Aydin Tatlav vs. Türgi*, nr 50692/99, 2. mai 2006 (trahv TRL 2, 640, 000) ning *Sürek ja Özdemir vs. Türgi* [GC], nr 23927/94, 8. juuli 1999 (ajakirja eksemplaride konfiskeerimine, kus vastavad tekstid ilmusid).

õiguskaitsemeetmeid, esines ka mitmeid juhtumeid, kus kriminaalmenetlus välistati liiga kergekäeliselt, mistõttu jõudsid ametivõimudele esitatud kaebuste põhjal algatatud juhtumitest väga vähesed kohtusse. Isegi kui juhtumid tegelikkuses jõuavad kohtusse, näib süüdimõistvate otsuste osakaal olevat sageli madal ja määratud karistused ei ole alati kooskõlas vastava vaenukõne kasutamise viisiga. Karistusõiguse näiliselt piiratud kasutamise taga olukorras, kus karistusõiguse rakendamine konkreetse vaenukõne vastu oleks olnud kõige õigem reageerimisviis, peituvad mitmed tegurid. Need tegurid on muu hulgas: (a) mõnede politseiametnike suutmatus rikkumisi tõsiselt võtta ja viivitamatult tegutseda; (b) pädevuste puudumine tõendusmaterjali kogumiseks ja hindamiseks; (c) liiga lai vaade sõnavabaduse õigusele pakutavale kaitsesele (mis ei ole kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu lähenemisega ja/või liiga range tõlgendus selle kohta, mis on süüteo elemendid (näiteks õhutamise vaenule)); (d) ebaõnnestunud katsed kehtestada süüdimõistmiseks nõudeid, mis ei ole enam kohaldatavad; (e) vaenukõne kasutamise piisava, süstemaatilise ja tõhusa uurimise ebaõnnestumine; (f) ressursside suunamine pigem usuliste äärmuslaste uurimiseks, kui nende äärmuslaste uurimiseks, keda motiveerib rassism ja muud vaenukõne aspektid; (g) pädevusvaidlused selle üle, milline ametkond konkreetse juhtumiga peab tegelema; (h) rikkumiste ümberliigitamine tavalisteks kriminaalrikkumisteks, et ei satuks ohtu süüdimõistmiste edukuse eesmärkide saavutamisele; (i) poliitikute puutumatus; ja (j) võimalik erapooletuse puudumine kohtunikukonna poolt, kes juhtumite üle otsustavad.

186. Mõned nendest puudujääkidest on olnud ka aluseks rikkumiste tuvastamisele Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee poolt, lähtudes rahvusvahelise konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta artiklitest 4 ja 6. Eelkõige on need hõlmanud kaebuste uurimata jätmist nõutava hoolsusega ja kiirusega¹⁰⁰ ning sõnavabaduse õiguse piirangutega arvestamata jätmist¹⁰¹.
187. Kõik need puudujäägid seoses vaenukõne kasutamist puudutavate kaebuste käsitlemisega, mis võivad kujutada endast vaenukõnet, saadavad paratamatult avalikkusele tugeva sõnumi, et **vaenukõnet ei võeta tõsiselt** ja sellega saab karistamatult tegeleda. Seetõttu ei piisa vaenukõne kasutamise seotud süütegude tuvastamisest. Samuti tuleb hoolikalt ja pidevalt jälgida viisi, kuidas kaebusi vaenukõne väidetava kasutamise kohta uuritakse, kuidas süüdistust esitatakse ja asja lahendatakse, nii et järgitavat lähenemisviisi oleks võimalik asjakohaselt kohandada, et tagada kohtuasjade esitamine ja süüdimõistvad kohtuotsused kõigil asjakohastel juhtudel.
188. **Mistahes uurimise põhiline eesmärk** peaks olema vastava seaduse tõhus rakendamine ja õigusrikkumise toimepanijate vastutusele võtmine. Sellist uurimist peaks alustama siis, kui mõni juhtum on jõudnud ametkondade tähelepanu alla ning seega ei peaks see tingimata sõltuma sellest, kas esitatakse ametlik kaebus. See on eriti oluline vaenukõne kasutamise juhtumite puhul, sest inimesed, kelle vastu on vaenukõne suunatud, võivad olla kaebuste esitamise suhtes tõrksad. Mistahes uurimine peab olema adekvaatne, et see võimaldaks tuvastada õigusrikkumise toimepanemist ja selle eest vastutavaid isikuid. Tõendusmaterjali kindlustamiseks, sealhulgas

¹⁰⁰ *L K Hollandi vastu*, kommunikatsioon nr 4/1991, 16. märtsi 1993 arvamus, *Gelle vs. Taani*, kommunikatsioon nr 34/2004, 6. märtsi 2006 arvamus, *Adan vs. Taani*, kommunikatsioon nr 43/2008, 13. augusti 2010 arvamus ning *TBB-Turkish Union Berliinis/Brandenburgis vs. Saksamaa*, kommunikatsioon nr 48/2010, 26. veebruari 2013 arvamus.

¹⁰¹ *Jewish Community Oslos ja teised Norra vastu*, kommunikatsioon nr 30/2003, 15. augusti 2005 arvamus ning *TBB-Turkish Union Berliinis/Brandenburgis vs. Saksamaa*, kommunikatsioon nr 48/2010, 26. veebruari 2013 arvamus.

pealtnägijate tunnistused ja vastavad dokumendid või elektrooniline materjal, on vaja astuda mõistlikke samme. Sellega tuleks algust teha viivitamata ja see tuleks läbi viia mõistliku aja jooksul. Lisaks on vaja tagada, et uurimine ja selle tulemused oleksid avalikkuse kontrolli all, et tagada vastutus ja säilitada avalikkuse usaldus. See hõlmab – nagu varasemaltki märgitud¹⁰² – mistahes kaebaja teavitamist uurimise käigust ja anda talle kommenteerimise võimalus enne mistahes otsuse tegemist uurimise lõpetamise või süüdistusest loobumise kohta. Lõpetuseks, uurimise järelused ja süüdistuse esitamise otsus peaksid tuginema olemasoleva materjali põhjalikul, objektiivsel ja erapooletul analüüsil.

189. **Lähenemisviisid vaenukõne kasutamise tulemusliku uurimise ja süüdistamise esitamise tõhustamiseks** võiksid sisaldada: (a) tööriista kasutuselevõtt, mis võimaldab veebipõhiselt teavitada vaenukõne kasutamisest; (b) vaenukõne kasutamise vastu esitatud kaebuste järelkontrolli regulaarne analüüs, alates nende registreerimisest politseis, et hinnata, kas kaebajad said adekvaatse vastuse; (c) vaenukõne veebipõhise kasutamise süstemaatiline seire, nii et uurimised ei põhineks enam üksnes kaebustel; (d) spetsialistide üksuste loomine, kellel on asjakohased tehnoloogilised vahendid ja inimressursid ning kelle ülesandeks on vaenukõne kasutamist sisaldavate juhtumite uurimine ja süüdistuste esitamine; (e) range reageerimine juhtumitele, kus poliitikud ja muud avaliku elu tegelased kasutavad vaenukõnet, nii et laiema üldsuse liikmed ei saaks julgustust nende eeskuju järgida; (f) poliitikute mistahes puutumatus eest ära võtmine seoses vaenukõne kasutamisega; ja (g) dialoogi, vastastikkuse usaldamise ja koostöö arendamine inimrühmadega, kes on vaenukõne kasutamise sihtmärgiks, et võita nende usaldus ja suurendada nende teadlikkust oma õigustest.
190. Soovitus nr 10 tunnistatakse ka seda, et vaenukõne kasutamisega seotud kriminaalmenetluse tulemuslikkus sõltub veel kolmest muust tegurist.
191. Esiteks peaksid erinevad osapooled – eriti politsei ning prokuratuur – olema võtnud kasutusele sobivad meetmed nii **koostööks kui ka individuaalsete tegevuste koordineerimiseks**. Selle saavutamiseks on mitmeid erinevaid mooduseid. Sellegipoolest saab sellist koostööd ja koordineerimist kõige paremini saavutada heade ametkondade vaheliste suhtluskanalite sisseseadmise kaudu. Lisaks peaks olema ühine suunis juhtkonnalt, et vaenukõne kasutamise vastu tehtav koostöö kriminaalmenetluses – kui see on asjakohane – on kõrgeks prioriteediks igale sellega seotud ametkonnale.
192. Teiseks peaksid kõik need, kes tegutsevad kriminaalõiguse süsteemis, saama **asjakohase väljaõppe**, mis võimaldaks neil kindlaks määrata, kas konkreetsed märkused hõlmavad vaenukõnet, ning kui sisaldavad, siis kas – arvestades õigust sõnavabadusele – oleks kriminaalkaristuse kehtestamine sellele asjakohaseks vastuseks. Lisaks peaks väljaõpe andma asjaosalistele üldisema võime hinnata vaenukõne kasutamise mõju neile, kellele see on suunatud, ja ohtudele, mida selline kasutamine ühiskonnale tervikuna kujutab. Samuti tuleks sõltuvalt igaühe vastutuselast teha jõupingutusi, et parandada nende suutlikkust koguda ja hinnata tõendusmaterjali, mis on asjakohane vaenukõne kasutamisega seotud kriminaalmenetluse algatamiseks ja otsuste tegemiseks. Pealegi tuleks kohtunikele anda suuniseid nõutava lähenemisviisi kohta, mis on vajalik konkreetse karistuse määramisel pärast süüdimõistvat otsust. Kõigil juhtudel parandab tõenäoliselt sellist väljaõpet ja suutlikkuse väljaarendamist heade praktikate jagamine, eriti kui teatud osapooltel

¹⁰² Vt ülal lõige 179.

kriminaalõiguse süsteemis on vaenukõne juhtumitega tegelemisel rohkem kogemusi kui teistel.

193. Kolmandaks ei piirdu vaenukõne levitamine riigipiiridega. Selle tulemusel võivad seonduvad menetlused läbi kukkuda, sest vaenukõne pärineb väljapoolt konkreetse liikmesriigi territooriumit ja jurisdiktsiooni. Seda eriti siis, kui vaenukõnet levitatakse veebi vahendusel. Tunnistatakse, et sellistel juhtudel ei ole lihtsaid lahendusi, eriti kui internetiserverid asuvad riikides, kus ei ole sarnaseid nõudeid vaenukõne kasutamise kohta, nagu on toodud Soovituses. Sellegipoolest võib koostöö nende riikide ametivõimudega kiirendada meetmeid **piiriülese levitamise** võimekuse piiramiseks. Lisaks annaks see informatsiooni, mis võimaldaks vastavas liikmesriigis algatada asjakohaseid kriminaalmenetlusi nende inimeste suhtes, kellel on vaenukõne levitamises olnud oma osa. Seetõttu on ülimalt tähtis, et kõik liikmesriigid – mõne liikmesriigi juhtimisel – kehtestaksid vaenukõne piiriülese kasutamisega seotud koostöö lihtsustamiseks asjakohase korra, kaasates lisaks Euroopa Nõukogu liikmesriikidele ka teisi riike, kes on valmis sellise levitamise vastu võitlemiseks ühinema.

Lisa

Vastu on võetud järgmised Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovitused ja resolutsioonid vaenukõne kasutamise teemal:

Ministrite Komitee

Soovitus nr R (92) 19 Ministrite Komiteelt liikmesriikidele rassistliku sisuga videomängude teemal;
Soovitus nr R (97) 20 Ministrite Komiteelt liikmesriikidele vaenukõne kohta;
Soovitus nr R (97) 21 Ministrite Komiteelt liikmesriikidele meediate ja sallivuskultuuri edendamise kohta;
Soovitus CM/Rec(2010)5 Ministrite Komiteelt liikmesriikidele meetmete kohta, et vältida diskrimineerimise vastu seksuaalse sättumuse või soolise identiteedi alusel.

Parlamentaarne Assamblee

Soovitus 1277 (1995) Migrandid, rahvusvähemused ja meediad;
Soovitus 1543 (2001) Rassism ja ksenofoobia küberruumis;
Soovitus 1706 (2005) Meedia ja terrorism;
Soovitus 1768 (2006) Varjupaigataotlejate, rändajate ja põgenike kujutamine meedias;
Soovitus 1805 (2007) Jumalateotus, usulised solvangud ja vaenukõne inimeste vastu nende usu pärast;
Soovitus 2052 (2014) Neonatside ja parempoolsete äärmuslaste meeleavaldustele vastutegutsemine.

Resolutsioon 1345 (2003) Rassistlik, ksenofoobne ja sallimatu kõne poliitikas;
Resolutsioon 1510 (2006) Sõnavabadus ja austus usuliste veendumuste suhtes;
Resolutsioon 1563 (2007) Antisemitismi vastu võitlemine Euroopas;
Resolutsioon 1577 (2007) Laimu dekriminaliseerimise suunas;
Resolutsioon 1605 (2008) Euroopa moslemikogukondade vastandumine äärmuslusele;
Resolutsioon 1728 (2010) Diskrimineerimine seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi tõttu;
Resolutsioon 1743 (2010) Islam, islamism ja islamfoobia Euroopas;
Resolutsioon 1754 (2010) Võitlus äärmusluse vastu – saavutused, puudujäägid ja läbikukkumised;
Resolutsioon 1760 (2010) Rahvusliku julgeoleku diskursuse hiljutine tõus Euroopas: romade juhtum;
Resolutsioon 1846 (2011) Kõikide usul põhinevate diskrimineerimisvormide vastu võitlemine;
Resolutsioon 1877 (2012) Sõna- ja informatsioonivabaduse kaitsmine internetis ja internetimeedias;
Resolutsioon 1928 (2013) Inimõiguste alalhoidmine seoses usu ja veendumustega ning usukogukondade kaitsmine vägivalda eest;
Resolutsioon 1948 (2013) Tegelemine diskrimineerimisega seksuaalse sättumuse ja soolise identiteedi tõttu;
Resolutsioon 1967 (2014) Strateegia rassismi ja sallimatuse ennetamiseks Euroopas;
Resolutsioon 2011 (2014) Vastutegutsemine neonatsismi ja paremäärmuslaste meeleavaldustele;
Resolutsioon 2069 (2015) Neorassismi äratundmine ja ennetamine.

