

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 bosnienne
Bosnian version

**PREPORUKA ECRI-JA U POGLEDU
OPŠTE POLITIKE BR. 15
O BORBI PROTIV GOVORA MRŽNJE**

USVOJENA 8. DECEMBRA 2015. GODINE

Strasbourg, 21. mart 2016.

Molimo Vas da primite k znanju da je ovaj dokument prevod. U slučaju nedoumice, referentni material je njegov original na engleskom i francuskom jeziku.

“This document was translated with the support of the action on Promotion of Diversity and Equality in Bosnia and Herzegovina, as part of the EU and Council of Europe programme “Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey”.”

Izdavač:

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI)
Vijeće Evrope - 2016.
Štampano u Strasbourgu

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI):

Potvrđujući temeljnu važnost slobode izražavanja i mišljenja, tolerancije i poštivanja jednakog dostojanstva svih ljudi za demokratsko i pluralističko društvo;

Podsjećajući, međutim, da sloboda izražavanja i mišljenja nije nekvalificirano pravo i da se ne smije ostvarivati na način koji nije u skladu sa pravima drugih;

Podsjećajući, osim toga, da Evropa iz svoje istorije izvodi obavezu sjećanja, budnosti i borbe protiv porasta rasizma, rasne diskriminacije, diskriminacije na osnovu spola, seksizma, homofobije, transfobije, ksenofobije, antisemitizma, islamofobije, anticiganizma i netolerancije, kao i zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina i javnog negiranja, trivijalizacije, opravdavanja ili odobravanja takvih zločina;

Podsjećajući da je ta dužnost prisjećanja, budnosti i borbe sastavni dio zaštite i promocije univerzalnih i nedjeljivih ljudskih prava, zastupajući prava svakog čovjeka;

Imajući na umu različite načine na koje je govor mržnje definiran i tumačen na nacionalnoj i međunarodnoj razini, kao i različite oblike koje on može poprimiti;

Uzimajući u obzir da govor mržnje u svrhu ove Preporuke u pogledu opšte politike treba tumačiti kao oblik zagovaranja, promicanja ili podsticanja ocrnjivanja, mržnje ili klevetanja neke osobe ili grupe osoba, kao i bilo kakvo uznemiravanje, vrijeđanje, negativne stereotipe, stigmatizaciju ili prijetnje u odnosu na takvu osobu ili grupu osoba, kao i opravdavanje svih prethodno navedenih oblika izražavanja, na osnovu „rase“¹, boje, porijekla, nacionalne ili etničke pripadnosti, dobi, invaliditeta, jezika, vjere ili uvjerenja, spola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i druge lične karakteristike ili statusa;

Prepoznajući da govor mržnje može imati oblik javnog negiranja, trivijalizacije, opravdavanja ili odobravanja zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina za koje su sudovi utvrdili da su se dogodili, i veličanja osoba osuđenih za počinjenje takvih zločina;

Prepoznajući također da oblici izražavanja koji vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju neće sami po sebi predstavljati govor mržnje i da bi akcija protiv govora mržnje trebala služiti za zaštitu pojedinaca i grupa osoba, umjesto određenih uvjerenja, ideologija ili religija;

Prepoznajući da upotreba govora mržnje može odražavati ili promovirati neopravdanu pretpostavku da je korisnik na neki način superiorniji od osobe ili grupe osoba na koju je govor mržnje usmjeren;

Prepoznajući da se govor mržnje može upotrebljavati s namjerom podsticanja ili se opravdano može očekivati da ima za posljedicu podsticanje drugih na počinjenje djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije osoba na koje je usmjeren i da je ovo posebno ozbiljan oblik takvog govora;

Svjesni ozbiljnih opasnosti koje govor mržnje predstavlja za koheziju demokratskog društva, zaštitu ljudskih prava i vladavinu prava, ali svjesni potrebe da se osigura da se ograničenja govora mržnje ne zloupotrijebe kako bi se ušutkale manjine i suzbila kritika službene politike, politička opozicija ili vjerska uvjerenja;

Svjesni posebnog problema i težine govora mržnje usmjerenog na žene, na njihov spol, rod i/ili rodni identitet i kada je to povezano sa jednom ili više njihovih drugih karakteristika;

¹ Budući da sva ljudska bića pripadaju istoj vrsti, ECRI odbacuje teorije zasnovane na postojanju različitih rasa. Međutim, u ovoj preporuci ECRI koristi izraz „rasa“ kako bi osigurala da one osobe za koje se općenito i pogrešno smatra da pripadaju nekoj drugoj rasi ne budu isključene iz zaštite predviđene Preporukom.

Prepoznajući da se upotreba govora mržnje, po svemu sudeći, povećava, posebno kroz elektronske oblike komunikacije koji povećavaju njegov uticaj, ali da njegovi tačni razmjeri ostaju nejasni zbog nedostatka sistemskog izvještavanja i prikupljanja podataka o takvim slučajevima, te da to treba riješiti, posebno pružanjem odgovarajuće podrške osobama koje su na meti govora mržnje ili koje ova pojava pogađa;

Svjesni da se neznanje i nedovoljna medijska pismenost, kao i otuđenje, diskriminacija, indoktrinacija i marginalizacija, mogu iskoristiti za podsticanje upotrebe govora mržnje, a da se stvarni karakter i posljedice takvog govora ne uvažavaju u potpunosti;

Naglašavajući važnost obrazovanja u podrivanju zabluda i dezinformacija koje čine osnovu govora mržnje i potrebe da takvo obrazovanje bude posebno usmjereno na mlade;

Prepoznajući da je važno sredstvo borbe protiv govora mržnje suočavanje i njegovo direktno osuđivanje kontragovorom koji jasno pokazuje njegov destruktivni i neprihvatljivi karakter;

Prepoznajući da političari, vjerski autoriteti i vođe zajednica i drugi u javnom životu imaju posebno važnu odgovornost u tom pogledu zbog svoje sposobnosti da utiču na širu publiku;

Svjesni posebnog doprinosa koji svi oblici medija, bilo online ili offline, mogu imati u širenju i borbi protiv govora mržnje;

Svjesni štetnih posljedica po osobe koje su na meti govora mržnje, rizika od otuđenja i radikalizacije koji proizilaze iz njegove upotrebe i štete po društvenu koheziju koja je rezultat izostanka akcije protiv ove pojave;

Prepoznajući da samoregulacija i dobrovoljni kodeksi ponašanja mogu biti efikasno sredstvo za sprečavanje i osuđivanje upotrebe govora mržnje i da njihovo korištenje treba podsticati;

Naglašavajući važnost toga da osobe koje su na meti govora mržnje mogu i same na njega odgovoriti kontragovorom i osudom, kao i pokretanjem postupaka pred nadležnim sudovima i organima vlasti;

Prepoznajući da krivične zabrane same po sebi nisu dovoljne za iskorjenjivanje upotrebe govora mržnje i nisu uvijek prikladne, ali uprkos tome uvjereni da bi takva upotreba u određenim okolnostima trebala biti kriminalizirana;

Imajući na umu šestodijelni sistem provjere praga u Rabatskom akcionom planu o zabrani javnog zagovaranja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje i uvjereni da su krivične zabrane neophodne u okolnostima u kojima se govor mržnje koristi sa namjerom podsticanja na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije protiv osoba na koje je usmjeren, odnosno kada se to opravdano može očekivati;

Naglašavajući važnost nepodržavanja organizacija koje omogućavaju upotrebu govora mržnje i potrebu da se zabrane one koje to čine u slučajevima kada se tako postupa sa namjerom ili se sa razlogom može očekivati da se potiču djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije osoba na koje je usmjeren;

Ističući potrebu za brзом i efikasnom istragom pritužbi na govor mržnje i izbjegavajući neprimjereno restriktivno tumačenje odredbi koje se odnose na njegovu upotrebu;

Podsjećajući da je dužnost prema međunarodnom pravu da se inkriminišu određeni oblici govora mržnje, iako primjenjiva na sve, uspostavljena radi zaštite pripadnika ranjivih grupa i sa zabrinutošću napominjući da su oni možda bili predmet nesrazmjernog krivičnog gonjenja ili da su propisana krivična djela korištena protiv njih iz pogrešnih razloga;

Podsjećajući da se rad ECRI-ja fokusira na govor mržnje na osnovu „rase“, boje kože, jezika, vjere, državljanstva, nacionalnog ili etničkog porijekla, rodnog identiteta ili seksualne orijentacije, ali

prepoznajući da se govor mržnje može zasnivati i na svim ostalim razmatranjima kako je već navedeno, te da preporuke sadržane u ovom tekstu na njih treba primijeniti *mutatis mutandis*;

Preporučuje vladama država članica da:

1. **ratifikuju Dodatni protokol uz Konvenciju o kompjuterskom kriminalu, koji se odnosi na kriminalizaciju djela rasističke i ksenofobne prirode počinjenih putem kompjuterskih sistema, Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, ako to još nisu učinile;**
2. **povuku sve rezerve prema članu 4. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije i prema članu 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i priznaju nadležnost Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije da prima i razmatra pritužbe pojedinaca ili grupa pojedinaca prema članu 14.;**
3. **nastoje utvrditi koji uslovi pogoduju fenomenu upotrebe govora mržnje i njegovim različitim pojavnim oblicima i izmjeriti njegove razmjere i štetu koju on uzrokuje, s ciljem suzbijanja i sprečavanja njegove upotrebe te smanjenja i otklanjanja nastale štete, te u skladu s tim:**
 - a. razviti pouzdane alate u tu svrhu;
 - b. osigurati da postoje javna tijela koja imaju nadležnost za primjenu tih alata i da se oni ispravno primjenjuju;
 - c. osigurati da prikupljanje podataka o govoru mržnje nije ograničeno na sektor krivičnog pravosuđa;
 - d. osigurati da su prikupljeni podaci na odgovarajući način razvrstani;
 - e. podržati praćenje govora mržnje od strane civilnog društva, tijela za jednakost i nacionalnih institucija za ljudska prava i promovisati saradnju u izvršavanju ovih zadataka između njih i organa vlasti;
 - f. podržati istraživanja koja nastoje analizirati uslove koji pogoduju upotrebi govora mržnje i njegovih oblika;
 - g. redovno distribuirati podatke o učestalosti govora mržnje, kao i njegovim pojavnim oblicima i uslovima koji pogoduju njegovoj upotrebi, kako relevantnim organima vlasti, tako i javnosti; i
 - h. oslanjati se na rezultate praćenja i istraživanja u svrhu izrade strategija za borbu protiv upotrebe govora mržnje;

4. usvoje energičan pristup ne samo u podizanju svijesti javnosti o važnosti uvažavanja pluralizma i opasnostima koje predstavlja govor mržnje, već i ukazivanju na neistinitost njegovih osnova i njegovu neprihvatljivost, kako bi se suzbila i spriječila upotreba takvog govora, te u skladu s tim:

- a. promovisati bolje razumijevanje potrebe za raznolikošću i dijalogom u okviru demokratije, ljudskih prava i vladavine prava;
- b. promovisati i ilustrirati uzajamno poštovanje i razumijevanje unutar društva;
- c. olakšati i istaknuti međukulturalni dijalog; i
- d. boriti se protiv dezinformacija, negativnih stereotipa i stigmatizacije;
- e. razviti posebne obrazovne programe za djecu, mlade osobe, javne službenike i širu javnost i ojačati kompetencije nastavnika i odgajatelja da ih provode;
- f. podržati nevladine organizacije, tijela za jednakost i nacionalne institucije za ljudska prava u borbi protiv govora mržnje; i
- g. podsticati brze reakcije javnih osoba na govor mržnje, a posebno reakcije političara, vjerskih i vođa u zajednici, kojima se takav govor osuđuje, a vrijednosti koje on ugrožava jačaju;
- h. podsticati počiniocima da se odreknu upotrebe govora mržnje i odbace takav govor i pomoći im da napuste grupe koje ga koriste;
- i. koordinirati sve takve napore, prema potrebi, s onima koje poduzimaju druge države i međunarodne organizacije;

5. pruže podršku osobama koje su na meti govora mržnje kako individualno tako i kolektivno i u skladu s tim:

- a. nastojati im pomoći kroz savjetovanje i usmjeravanje da se nose sa svim pretrpljenim traumama i osjećajem stida;
- b. osigurati da budu upoznati sa svojim pravima na obeštećenje kroz upravne, građanske i krivične postupke i da im neće biti onemogućeno da ih ostvaruju zbog straha, neznanja, fizičkih ili emocionalnih prepreka ili nedostatka sredstava;
- c. podsticati i olakšati njihovo prijavljivanje upotrebe govora mržnje, kao i prijavljivanje od strane drugih koji svjedoče takvoj upotrebi;
- d. sankcionisati štetno postupanje prema bilo kojoj osobi koja se žali ili prijavljuje upotrebu govora mržnje ili njeno uznemiravanje; i
- e. pokazati solidarnost i pružiti dugoročnu podršku osobama koje su na meti govora mržnje;

6. pruže podršku samoregulaciji javnih i privatnih institucija (uključujući izabrana tijela, političke stranke, obrazovne institucije i kulturne i sportske organizacije) kao sredstvu za borbu protiv upotrebe govora mržnje, i u skladu s tim:

- a. podsticati usvajanje odgovarajućih kodeksa ponašanja koji predviđaju suspenziju i druge sankcije zbog kršenja njihovih odredbi, kao i efikasnih kanala prijavljivanja;
- b. podsticati političke stranke da potpišu Povelju evropskih političkih stranaka za društvo bez rasizma;
- c. promovisati praćenje dezinformacija, negativnih stereotipa i stigmatizacije;
- d. podsticati nedvosmisleni osudu kršenja ovih kodeksa;
- e. podržati odgovarajuću obuku o značenju i negativnim posljedicama govora mržnje, kao i o načinima na koje se njegova upotreba može osporiti; i
- f. promovisati i pomagati uspostavljanje mehanizama za podnošenje pritužbi

7. koriste regulatorne ovlasti u vezi sa medijima (uključujući pružaoce internetskih usluga, internetske posrednike i društvene medije) za promovisanje djelovanja u borbi protiv upotrebe govora mržnje i osporavanja njegove prihvatljivosti, osiguravajući pri tom da takvo postupanje ne krši pravo na slobodu izražavanja i mišljenja, te u skladu s tim:

- a. osigurati efikasnu upotrebu svake postojeće ovlasti prikladne za tu svrhu, istovremeno ne zanemarujući samoregulacijske mehanizme;
- b. podsticati usvajanje i upotrebu odgovarajućih kodeksa ponašanja i/ili uslova korištenja u pogledu govora mržnje, kao i efikasnih kanala za prijavljivanje;
- c. podsticati praćenje i osuđivanje upotrebe i širenja govora mržnje;
- d. podsticati upotrebu, ako je potrebno, ograničenja sadržaja, botova za filtriranje riječi i drugih sličnih tehnika;
- e. podsticati odgovarajuću obuku za urednike, novinare i druge koji rade u medijskim organizacijama o prirodi govora mržnje i načinima na koje se njegova upotreba može osporiti;
- f. promovisati i pomagati uspostavljanje mehanizama za podnošenje pritužbi; i
- g. podsticati medijske profesionalce da njeguju etičko novinarstvo;

8. razjasne obim i primjenjivost građanskopravne i administrativne odgovornosti za upotrebu govora mržnje s namjerom podsticanja djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije protiv osoba koje su na meti takvog govora, odnosno kada se to s razlogom može očekivati, uz poštivanje prava na slobodu izražavanja i mišljenja, te u skladu s tim:

- a. utvrditi posebne odgovornosti autora govora mržnje, pružalaca internetskih usluga, web foruma i domaćina, internetskih posrednika, platformi društvenih medija, internetskih posrednika, moderatora blogova i drugih koji obavljaju slične uloge;
- b. osigurati da postoje ovlasti za zahtijevanje brisanja govora mržnje iz materijala dostupnog na internetu i blokiranja web stranica koje upotrebljavaju govor mržnje, pri čemu takve ovlasti podliježu sudskom odobrenju ili saglasnosti;

- c. osigurati da postoje ovlasti da se zahtijeva od medijskih izdavača (uključujući pružaoce internetskih usluga, internetske posrednike i platforme društvenih medija) da u svojoj objavi potvrde da nešto što su objavili predstavlja govor mržnje, pri čemu takve ovlasti podliježu sudskom odobrenju ili saglasnosti;
- d. osigurati da postoje ovlasti za zabranu širenja govora mržnje i obavezno otkrivanje identiteta osoba koje ga upotrebljavaju, pri čemu takve ovlasti podliježu sudskom odobrenju ili saglasnosti;
- e. osigurati mogućnost osobama koje su na meti govora mržnje, tijelima za jednakost, nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava i zainteresiranim nevladinim organizacijama da pokrenu postupke radi brisanja govora mržnje, zahtijevanja priznanja da je govor mržnje objavljen ili zabrane njegovog širenja i obavezivanja na otkrivanje identiteta osoba koje ga upotrebljavaju; i
- f. provesti odgovarajuću obuku i olakšati razmjenu dobre prakse između sudija, advokata i službenika koji rade na predmetima sa elementima govora mržnje;

9. političkim strankama i drugim organizacijama koje koriste govor mržnje ili koje nisu sankcionisale svoje članove koji su ga koristili uskrate svu finansijsku i druge oblike podrške javnih tijela i obezbijede, poštujući pravo na slobodu udruživanja, mogućnost zabrane ili raspuštanja takvih organizacija, bez obzira da li primaju bilo kakav oblik podrške od javnih tijela, ako govor mržnje upotrebljavaju sa namjerom da potiču na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije osoba na koje je on usmjeren, odnosno ako se tako nešto može razumno očekivati;

10. poduzeti odgovarajuće i djelotvorne mjere protiv upotrebe govora mržnje u javnom kontekstu čija je namjera da se potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije osoba na koje je usmjeren, odnosno kada se tako nešto s razlogom može očekivati, primjenom krivičnog zakona pod uslovom da nijedna druga, manje restriktivna mjera ne bi bila efikasna i da se poštuje pravo na slobodu izražavanja i mišljenja, te u skladu s tim:

- a. osigurati da su krivična djela jasno definisana i uzeti u obzir potrebu za primjenom krivične sankcije;
- b. osigurati da odredbe kojima se definišu ova krivična djela budu formulisane tako da njihova primjena prati razvoj tehnologije;
- c. osigurati da krivično gonjenje u slučaju ovih krivičnih djela bude nediskriminatorno i da se ne koristi za suzbijanje kritike službene politike, političke opozicije ili vjerskih uvjerenja;
- d. osigurati efikasno učešće osoba koje su na meti govora mržnje u relevantnim postupcima;
- e. predvidjeti kazne za ta krivična djela koje uzimaju u obzir ozbiljne posljedice govora mržnje i potrebu za srazmjernim odgovorom;
- f. pratiti efikasnost istrage po pritužbama i krivičnog gonjenja počinitelja kako bi se istrage i krivična gonjenja unaprijedili;
- g. osigurati efikasnu saradnju/koordinaciju između policije i tužilaštava;
- h. provesti odgovarajuću obuku i olakšati razmjenu dobre prakse između službenika za provođenje zakona, tužilaca i sudija koji rade na predmetima sa elementima govora mržnje; i
- i. sarađivati sa drugim državama u borbi protiv prekograničnog širenja govora mržnje, bilo u fizičkom ili elektronskom formatu.

Obrazloženje

Sadržaj

A. Uvod	11
B. Definicija(e)	12
Terminologija	12
Definicija govora mržnje.....	14
C. Kontekst	17
Podaci	17
Nalazi ECRI-jevih monitoringa u zemaljama članicama	17
Lekcije iz prošlosti.....	19
Sporazumi Ujedinjenih nacija.....	19
Evropska konvencija o ljudskim pravima.....	21
Ostali evropski sporazumi.....	22
Ostali evropski i međunarodni standardi	22
ECRI-jevi standardi.....	27
Pitanja u vezi sa primjenom	27
Zaključak	28
D. Ratifikacija, rezervacije i pravna sredstva	28
Preporuka 1	28
Preporuka 2.....	29
E. Uzroci i razmjere	29
Preporuka 3.....	29
F. Podizanje svijesti i kontragovor	31
Preporuka 4.....	31
G. Podrška osobama na koje je usmjeren govor mržnje	35
Preporuka 5.....	35
H. Samoregulacija	37
Preporuka 6.....	37
I. Mediji i internet	40
Preporuka 7	40
J. Administrativna i građanska odgovornost	44
Preporuka 8.....	44
K. Administrativne i druge sankcije protiv organizacija	47
Preporuka 9.....	47
L. Krivična odgovornost i sankcije	51
Preporuka 10.....	51
Dodatak	57

A. Uvod

1. Ova Preporuka u pogledu opšte politike (u daljem tekstu: Preporuka) usmjerena je na fenomen govora mržnje i štetne posljedice njegove upotrebe za pojedince, određene grupe osoba i društvo u cjelini. Te posljedice su posebno primijećene tokom monitoringa ECRI-ja u zemlji, ali se tumače u širem kontekstu. Preporuka iz tog razloga iznosi ECRI-jevo razumijevanje onoga šta predstavlja govor mržnje i utvrđuje mjere koje se mogu i trebaju poduzeti u borbi protiv njegove upotrebe. Pritom se nadovezuje i jača određene aspekte Preporuka u pogledu opšte politike (GPR) br. 5, 6, 9, 10 i 13, a naročito GPR br. 7.
2. Polazna osnova za Preporuku je priznavanje temeljne važnosti slobode izražavanja, tolerancije i poštivanja jednakog dostojanstva, što je sve garantovano brojnim međunarodnim instrumentima koje su prihvatile države članice Vijeća Evrope. ECRI je posebno svjestan da bilo koji naponi u borbi protiv govora mržnje nikada ne smiju prelaziti ograničenja kojima se sloboda izražavanja kao kvalificirano pravo može legitimno podvrgnuti. Također je svjestan da se u nekim slučajevima na govor mržnje može efikasno odgovoriti bez ograničavanja slobode izražavanja. Iz tog razloga, Preporuka ima postepeni pristup mjerama koje treba poduzeti. Stav da upotreba krivičnih sankcija ne bi trebala biti primarni fokus djelovanja protiv upotrebe govora mržnje odražava ne samo važnost poštivanja prava na slobodu izražavanja i udruživanja, već i shvatanje da će rješavanje uslova koji pogoduju govoru mržnje i energična borba protiv njegove upotrebe vjerovatno biti mnogo djelotvorniji u njegovoj potpunoj eliminaciji.
3. Definicija govora mržnje u svrhu Preporuke navedena je u uvodnim izjavama. U operativnom dijelu, Preporuka se prvo bavi potrebom da se ratifikuju određeni sporazumi, tamo gdje se to već nije dogodilo, i da se povuku neke rezerve na dva druga sporazuma. U oba slučaja, ovim se potvrđuje opredjeljenje za poduzimanje odgovarajućih mjera protiv upotrebe govora mržnje i osigurava da nema zakonskih prepreka da se one poduzimaju. Preporuka zatim naglašava potrebu za poduzimanjem različitih koraka kako bi se poboljšalo razumijevanje uslova koji pogoduju upotrebi govora mržnje i različitih pojava oblika koje on može imati, jer je to prepoznato kao preduslov da bi bilo kakve mjere protiv takve upotrebe bile efikasne.
4. Specifične mjere protiv upotrebe govora mržnje koje ECRI smatra potrebnim podrazumijevaju napore koji se odnose na: podizanje svijesti javnosti; suzbijanje svake upotrebe govora mržnje; pružanje podrške osobama koje su na meti takve upotrebe; promovisanje samoregulacije; poduzimanje regulatornih mjera; određivanje administrativne i građanske odgovornosti; povlačenje podrške određenim organizacijama i zabranu drugih; te izricanje krivičnih sankcija u nekim vrlo specifičnim i ograničenim okolnostima.
5. Preporuka je upućena vladama država članica Vijeća Evrope. Međutim, za njenu efikasnu implementaciju, uz javne, bit će potrebno uključivanje i zalaganje širokog spektra privatnih i nevladinih aktera. Iz tog razloga će biti ključno da se njihovo aktivno učešće u procesu implementacije osigura kroz odgovarajuće korake.
6. Iako se Preporuka posebno bavi upotrebom govora mržnje koja spada u djelokrug ECRI-ja, njene odredbe su predviđene za primjenu na sve oblike takvog govora, tj. govor mržnje na drugim osnovama pored „rase“, boje kože, jezika, vjere, državljanstva, nacionalnog ili etničkog porijekla, rodnog identiteta ili seksualne orijentacije.

B. Definicija(e)

Terminologija

7. U svrhu ove preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

- a. „**Zagovaranje**“ u vezi sa ocrnjivanjem, mržnjom ili klevetanjem znači izričitu, namjernu i aktivnu podršku takvom ponašanju i stavovima u odnosu na određenu grupu osoba;
- b. „**Otuđenje**“ znači povlačenje osobe iz društva u kojem živi i udaljavanje od njene opredijeljenosti za vrijednosti tog društva;
- c. „**Anticiganizam**²“ znači rasizam koji je usmjeren protiv Roma/Cigana;
- d. „**Antisemitizam**“ znači predrasude prema Jevrejima te mržnju ili diskriminaciju Jevreja kao etničke ili vjerske grupe;
- e. „**Odobrovanje**“ znači opravdavanje, opraštanje ili zanemarivanje određenog ponašanja;
- f. „**Zločini protiv čovječnosti**“ znači bilo koja djela navedena u članu 7. Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda kada su počinjena kao dio raširenog ili sistematskog napada usmjerenog protiv bilo kojeg civilnog stanovništva, uz znanje o napadu;
- g. „**Ocrnjivanje**“ znači napad na svojstvo, karakter ili ugled jedne ili više osoba u vezi sa njihovom pripadnošću određenoj grupi osoba;
- h. „**Diskriminacija**“ znači bilo koji različit tretman na osnovama kao što su „rasa“, boja kože, jezik, vjera, državljanstvo ili nacionalna ili etnička pripadnost, kao i porijeklo, uvjerenje, spol, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija ili druga lična karakteristika ili status, koji nema objektivno i razumno opravdanje³;
- i. „**Rod**“ znači društveno definisane uloge, ponašanja, aktivnosti i osobine koje određeno društvo smatra prikladnim za žene i muškarce⁴;
- j. „**Rodni identitet**“ znači duboki unutrašnji i individualni doživljaj spola svake osobe, koji može ili ne mora odgovarati spolu dodijeljenom pri rođenju, uključujući lični osjećaj tijela (što može uključivati, ako se slobodno odabere, promjene fizičkog izgleda ili funkcija medicinskim, hirurškim ili drugim sredstvima) i druge izraze spola, uključujući odijevanje, govor i manirizme⁵;
- k. „**Genocid**“ znači bilo koja djela navedena u članu 6. Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda počinjena sa namjerom da u cijelosti ili djelimično unište nacionalnu, etničku, rasnu ili vjersku grupu;
- l. „**Veličanje**“ znači slavljenje ili hvaljenje nekoga zbog nečega;
- m. „**Mržnja**“ znači stanje duha karakterisano intenzivnim i iracionalnim emocijama prezira, neprijateljstva i odvratnosti prema ciljanoj grupi⁶.

² ECRI-jev GPR br. 13 definiše anticiganizam kao specifični oblik rasizma, ideologiju zasnovanu na rasnoj superiornosti, oblik dehumanizacije i institucionalni rasizam koji se njeguje istorijskom diskriminacijom, a koji se, između ostalog, izražava nasiljem, govorom mržnje, iskorištavanjem, stigmatizacijom i najočitijom vrstom diskriminacije.

³ GPR br. 7 ne obuhvata izričito diskriminaciju na osnovu porijekla, uvjerenja, spola, roda, rodnog identiteta i seksualne orijentacije, ali navedeni razlozi nisu iscrpni i odredbe GPR-a mogu se *mutatis mutandis* primijeniti na diskriminaciju na osnovu drugih ličnih karakteristika ili statusa.

⁴ Član 3. Konvencije Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

⁵ Principi iz Yogyakarte o primjeni međunarodnog prava za zaštitu ljudskih prava u vezi sa seksualnom orijentacijom i rodnim identitetom.

⁶ Načelo 12.1 Camdenovih načela o slobodi izražavanja i jednakosti.

- n. „**Poricanje holokausta**“ znači čin poricanja, propitivanja ili priznavanja sumnji, u cijelosti ili djelimično, s obzirom na historijsku činjenicu genocida nad Jevrejima tokom Drugog svjetskog rata;
- o. „**Homofobija**“ znači imati predrasude, mržnju ili strah od homoseksualnosti ili od ljudi koji su identifikovani kao ili se smatraju biseksualnim osobama, homoseksualnim osobama, lezbejkama ili transrodnim osobama;
- p. „**Netrpeljivost**“ znači očito iskazivanje mržnje, koje nije puko stanje uma⁷;
- q. „**Podsticanje**“ znači izjave o grupama osoba koje stvaraju direktni rizik od diskriminacije, netrpeljivosti ili nasilja nad osobama koje im pripadaju;
- r. „**Islamofobija**“ znači imati predrasude mržnju ili strah od islama ili muslimana;
- s. „**Marginalizacija**“ znači izazivanje osjećaja izoliranosti ili nevažnosti kod grupe osoba, čime se ograničava njihovo učešće u društvu;
- t. „**Medijska pismenost**“ znači znanje, vještine i stav potreban za interakciju sa svim oblicima medija, uključujući, posebno, razumijevanje njihove uloge i funkcija u demokratskim društvima i sposobnost kritičke procjene medijskog sadržaja i interakcije sa medijima u svrhu samoizražavanja i demokratskog učešća;
- u. „**Negativni stereotipi**“ znači primjenu na člana ili članove grupe osoba generaliziranog uvjerenja o karakteristikama članova te grupe prema kojem se svi oni posmatraju u lošem svjetlu, bez obzira na konkretne karakteristike pojedinog člana ili više njih;
- v. „**Radikalizacija**“ znači postupak u kojem neko usvaja ekstremne političke, vjerske ili društvene vrijednosti koje nisu u skladu sa vrijednostima demokratskog društva;
- w. „**Rasizam**“ znači uvjerenje da osnova kao što je "rasa", boja kože, jezik, vjera, državljanstvo ili nacionalno ili etničko porijeklo opravdava prezir prema osobi ili grupi osoba ili superiornost osobe ili grupe osoba⁸;
- x. „**Romi**“ ne obuhvata samo Rome, već i Sinte, Kali, Aškalijske, "Egipćane", Manouchee i srodne grupe stanovništva u Evropi, zajedno sa Putnicima⁹;
- y. „**Spol**“ znači biološki status osobe;
- z. „**Seksualna orijentacija**“ znači sposobnost svake osobe za duboku emocionalnu, afektivnu i seksualnu privlačnost prema, i intimne i seksualne odnose sa osobama različitog spola ili istog spola ili više od jednog spola¹⁰;

⁷ Izvještaj specijalnog izvjestioca o promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja, A/67/357, 7. septembar 2012., tačka 44.

⁸ GPR br. 7. Iako religija nije uključena u definiciju rasne diskriminacije u članu 1. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije priznaje, u svjetlu načela interseksionalnosti, da se rasistički govor mržnje proteže na govor koji „cilja pripadnike određenih etničkih grupa koje ispovijedaju ili prakticiraju religiju različitu od većine, uključujući izraze islamofobije, antisemitizma i drugih sličnih manifestacija mržnje prema etno-vjerskim grupama, kao i ekstremne manifestacije mržnje poput podsticanja na genocid i terorizam“. *Opšta preporuka br. 35 o suzbijanju rasističkog govora mržnje*, CERD/C/GC/35, 26. septembar 2013., tačka 6.

⁹ GPR br. 13.

¹⁰ Principi iz Yogyakarta.

- aa. „**Status**“ znači pravnu ili činjeničnu situaciju osobe, koja obuhvata ne samo određeni bračni, migrantski ili profesionalni status, već i faktore kao što su rođenje izvan braka, invaliditet, imovinsko stanje, zdravlje, boravak u zatvoru, članstvo u sindikatu ili drugom tijelu i mjesto prebivališta;
- bb. „**Stigmatizacija**“ znači označavanje grupe osoba na negativan način;
- cc. „**Transfobija**“ znači imati predrasude, osjećati mržnju prema ili strah od transseksualnosti i transseksualnih ili transrodnih ljudi, na osnovu izražavanja njihovog unutrašnjeg rodnog identiteta;
- dd. „**Trivijalizacija**“ znači da se nešto čini nevažnim ili beznačajnim;
- ee. „**Kleveta**“ znači nasilnu kritiku jedne ili više osoba u vezi sa njihovom pripadnošću određenoj grupi osoba;
- ff. „**Nasilje**“ znači upotrebu fizičke sile ili moći nad drugom osobom ili nad grupom ili zajednicom, što rezultira ili ima veliku vjerovatnost da rezultira ozljedom, smrću, psihološkom ozljedom, nerazvijenošću ili uskraćenošću¹¹;
- gg. „**Ranjive grupe**“ znače one grupe koje su posebno predmet govora mržnje, koje se razlikuju u zavisnosti od lokalnih okolnosti, ali vjerovatno uključuju tražitelje azila i izbjeglice, druge imigrante i migrante, crnačke i jevrejske zajednice, muslimane, Rome/Cigane, kao i druge vjerske, istorijske, etničke i jezičke manjine i LGBT osobe; posebno uključuju djecu i mlade osobe koje pripadaju takvim grupama;
- hh. „**Ratni zločin**“ znači bilo koju radnju iz člana 8. Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda; i
- ii. „**Ksenofobija**“ znači imati predrasude, osjećati mržnju prema ili strah od ljudi iz drugih zemalja ili kultura.

Definicija govora mržnje

8. Kao što je već navedeno, objašnjenje o tome kako se za potrebe Preporuke tumači govor mržnje sadržano je u njenim uvodnim izjavama. Ovo tumačenje obuhvata različite kontekste, ciljeve i posljedice upotrebe govora mržnje uz **različite** primjerene **odgovore** na takvu upotrebu. Na taj način se uvažava činjenica da **države članice mogu primjenjivati Preporuku kroz kombinaciju postojećih i novih mjera**.
9. Govor mržnje u svrhu Preporuke podrazumijeva upotrebu jednog ili više posebnih oblika izražavanja - zagovaranje, promociju ili podsticanje ocrnjivanja, mržnje ili klevetanja osobe ili grupe osoba, kao i svako uznemiravanje, uvredu, negativnu stereotipizaciju, stigmatizaciju ili prijetnju takvoj osobi ili osobama i svako opravdavanje svih ovih oblika izražavanja, koje se zasniva na nepotpunom popisu ličnih karakteristika ili statusa koji uključuje "rasu", boju kože, jezik, vjeru ili uvjerenje, državljanstvo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, kao i porijeklo, dob, invaliditet, spol, rod, rodni identitet i seksualnu orijentaciju.
10. Značajni elementi u tumačenju Preporuke o tome šta čini govor mržnje, a koji se razlikuju od onih koji se nalaze u mnogim drugim dokumentima, jesu njegova primjena na:
 - zagovaranje, promociju ili podsticanje, u bilo kojem obliku, na ocrnjivanje, mržnju ili klevetanje, kao i uznemiravanje, vrijeđanje, negativnu stereotipizaciju, stigmatizaciju ili prijetnju;

¹¹ Izvještaj posebnog izvjestioca o promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja, A/67/357, 7. septembar 2012., tačka 44.

- upotrebu koja nije namijenjena samo podsticanju na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije, već i upotrebu za koju se s razlogom može očekivati da ima takav efekat; i
 - osnove koji nadilaze "rasu", boju kože, jezik, vjeru ili uvjerenje, državljanstvo, nacionalnu ili etničku pripadnost i porijeklo.
11. „Izražavanje“ u Preporuci obuhvata govor i publikacije u bilo kojem obliku, uključujući upotrebu elektronskih medija, kao i njihovo širenje i pohranjivanje. Govor mržnje može imati oblik napisanih ili izgovorenih riječi ili druge oblike kao što su fotografije, znakovi, simboli, slike, muzika, predstave ili videozapisi. Također obuhvata upotrebu određenog ponašanja, poput gesta, za saopštavanje ideje, poruke ili mišljenja.
 12. Uz to, oblici izražavanja koji spadaju u okvir Preporuke mogu također uključivati javno poricanje, trivijalizaciju, opravdavanje ili odobravanje zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina za koje su sudovi utvrdili da su se dogodili i veličanje osoba zbog počinjenja takvih zločina. Uslov da postoji obavezno utvrđenje suda o tome da su se zločini dogodili ima za svrhu da osigura da nepotvrđene optužbe o određenom ponašanju ne budu iskorištene za tvrdnje da određene izjave predstavljaju govor mržnje. Osim toga, veličanje osoba koje su počinile takva krivična djela predstavlja govor mržnje samo ako se odnosi konkretno na njihovo počinjenje tih djela, pri čemu govor mržnje ne obuhvata pozitivne ocjene bilo koje druge, nepovezane aktivnosti dotičnih osoba.
 13. Istovremeno, Preporuka iz definicije govora mržnje izričito isključuje bilo koji oblik izražavanja, poput **satire ili objektivno zasnovanog izvještavanja i analize vijesti**, koji samo vrijeđa, ranjava ili uznemirava. Pritom Preporuka odražava zaštitu takvog izražavanja za koju je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da je potrebna prema članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima¹². Uprkos tome, podsjeća se da je Evropski sud također prepoznao da podsticanje na mržnju može proisteći iz vrijeđanja, izlaganja podsmjehu ili klevete određenih grupa stanovništva ako se takvim oblicima izražavanja pribjegava neodgovorno, što može podrazumijevati nepotrebno vrijeđanje, zagovaranje diskriminacije ili upotrebu uznemiravajućeg ili ponižavajućeg jezika ili može uključivati neizbježno nametanje publici,¹³ a ti bi oblici također spadali u okvir definicije Preporuke.
 14. Preporuka nadalje prepoznaje da je, u nekim slučajevima, posebna karakteristika upotrebe govora mržnje to što može postojati namjera da se podstiče ili se opravdano može očekivati da ima za posljedicu podsticanje drugih na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije prema osobama na koje je usmjeren. Kao što iz gornje definicije jasno proizilazi, **element podsticanja** podrazumijeva postojanje ili jasne namjere da se izvrše djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije ili neposredni rizik da se takva djela dogode kao posljedica određenog govora mržnje koji se koristi.
 15. Namjera podsticanja mogla bi se utvrditi tamo gdje postoji nedvosmislen poziv osobe koja upotrebljava govor mržnje da drugi počine relevantna djela ili se to može zaključiti iz snage korištenog jezika i drugih relevantnih okolnosti, poput prethodnog ponašanja govornika. Međutim, postojanje namjere možda neće uvijek biti lako dokazati, posebno tamo gdje se primjedbe tiču navodnih činjenica ili se koristi kodirani jezik.

¹² Vidi, npr. *Jersild protiv Danske* [GC], br. 15890/89, 23. septembar 1994., *Sürek i Özdemir protiv Turske* [VV], br. 23927/94, 8. juli 1999., *Giniewski protiv Francuske*, br. 64016/00, 31. januar 2006., *Alves da Silva protiv Portugala*, br. 41665/07, 20. oktobar 2009. i *Fáber protiv Mađarske*, br. 40721/06, 24. juli 2012.

¹³ Vidi, npr. *Féret protiv Belgije*, br. 15615/07, 16. juli 2007. i *Vejdeland i drugi protiv Švedske*, br. 1813/07, 9. februar 2012.

16. S druge strane, procjena o tome da li postoji rizik od nastanka relevantnih djela ili ne, zahtijeva razmatranje specifičnih okolnosti u kojima se upotrebljava govor mržnje. Naročito će biti potrebno razmotriti (a) kontekst u kojem se upotrebljava i govor mržnje (posebno postoje li već ozbiljne tenzije u društvu sa kojima je taj govor mržnje povezan); (b) sposobnost osobe koja koristi govor mržnje za vršenje uticaja na druge (npr. na osnovu toga što je politički, vjerski ili vođa zajednice); (c) priroda i snaga jezika koji se koristi (kao što je provokativan i direktan, uključuje upotrebu dezinformacija, negativne stereotipizacije i stigmatizacije ili na drugi način sposoban za podsticanje na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije); (d) kontekst konkretnih primjedbi (bez obzira na to da li su izolirana pojava ili su više puta potvrđene i može li ih se smatrati izbalansiranim izjavama istog ili nekog drugog govornika naročito u toku debate); (e) medij koji se koristi (da li može izazvati trenutni odgovor publike, kao što je slučaj sa događajem uživo, ili ne); i (f) prirodu publike (da li ima sredstva i sklonost ili je podložna učestvovanju u djelima nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije).
17. Različite okolnosti relevantne za ovu procjenu rizika odražavaju mnoge aspekte teksta u Rabatskom akcionom planu o izražavanju koje predstavlja krivična djela¹⁴. Međutim, one jednim dijelom idu i dalje od tih aspekata, kao i od preporuke u tački 18. GPR-a br. 7 s obzirom na krivični zakon.¹⁵ Naime, one prepoznaju da namjera podsticanja na počinjenje djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije nije ključna za ovaj posebno ozbiljan oblik govora mržnje, već se može koristiti u slučajevima kada se razumno može očekivati da će takva djela biti posljedica korištenog govora mržnje. Tamo gdje se takav efekat određenog oblika govora mržnje može razumno očekivati, njegova upotreba bi bila nepromišljena.
18. Ovaj pristup je u skladu sa presudama Evropskog suda za ljudska prava kojima je potvrđeno da izricanje krivičnih sankcija za izjave koje su date u okolnostima u kojima je trebalo uzeti u obzir da bi one mogle pogoršati ionako eksplozivnu situaciju nije protivno članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁶
19. Bez obzira na to, izricanje ograničenja, osim krivičnih sankcija, u slučajevima gdje se opravdano očekuje da će određena upotreba govora mržnje imati za posljedicu podsticanje drugih na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije protiv osoba na koje je usmjeren, bi u specifičnim okolnostima mogla biti srazmjerniji odgovor na hitne društvene potrebe koje iz takve upotrebe proizilaze.
20. Definicija govora mržnje nije ograničena na izražavanje koje se koristi u javnosti. Međutim, upotreba govora mržnje u ovom kontekstu je pitanje koje je posebno relevantno za njegove određene oblike, poput negiranja, trivijalizacije, opravdavanja ili odobravanja zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina. Osim toga, to također može biti važan faktor za odlučivanje da li se može opravdano očekivati da će određena upotreba govora mržnje podsticati druge na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije protiv onih na koje je usmjeren. Nadalje, postojanje javnog konteksta je bitan uslov kada se preporučuje izricanje krivičnih sankcija za određene upotrebe govora mržnje, jer se time ograničava okvir uplitanja u pravo na slobodu izražavanja. Izražavanje treba smatrati korištenim u javnosti ako se to dogodilo na bilo kojem fizičkom mjestu ili putem bilo kojeg elektronskog oblika komunikacije kojem opšta javnost ima pristup.

¹⁴ Za sadržaj Rabatskog akcionog plana vidi tačka 59. u nastavku.

¹⁵ „Zakon treba kazniti sljedeća djela koja su počinjena namjerno: a) javno podsticanje na nasilje, mržnju ili diskriminaciju, b) javne uvrede i klevete ili c) prijetnje osobi ili grupi osoba na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, religije, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog porijekla“.

¹⁶ Vidi, npr. *Zana protiv Turske* [VV], br. 18954/91, 25. novembra 1997. i *Sürek protiv Turske* (br. 1) [GC], br. 26682/95, 8. jula 1999.

21. Govor mržnje se, kao što je navedeno, tiče različitih oblika izražavanja usmjerenih protiv osobe ili grupe osoba na osnovu ličnih karakteristika ili statusa osobe ili grupe osoba, a djelovanje protiv govora mržnje ne podrazumijeva nužno izricanje krivičnih sankcija. Međutim, kada govor mržnje poprimi oblik ponašanja koje je samo po sebi krivično djelo, poput ponašanja koje je nasilno, uznemirujuće ili vrijeđajuće, to se također može okvalifikovati kao krivično djelo počinjeno iz mržnje¹⁷.

C. Kontekst

22. Preporuka je usvojena u vrijeme rastuće zabrinutosti u državama članicama, Vijeću Evrope i drugim organizacijama zbog upotrebe govora mržnje u evropskom raznolikom društvu, kao i zbog njegove uloge u narušavanju samopoštovanja pripadnika ranjivih grupa, uz podrivanje kohezije i podsticanje drugih na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije. Ova zabrinutost je pogoršana mnogim incidentima u kojima su pojedinci, institucije, spomen obilježja i imovina bili izloženi stvarnim nasilnim napadima zbog netrpeljivosti prema njima zasnovane na jednom ili više gore navedenih osnova. Iz tog razloga bi trebalo brzo reagovati na govor mržnje, koristeći širok spektar mjera predloženih Preporukom, kako bi se izbjegao razvoj negativnog stava, posebno prema manjinskim grupama, što bi dovelo do gubitka samopoštovanja i ugrozilo njihovu integraciju u društvo.

Podaci

23. Stvarni razmjeri upotrebe govora mržnje i dalje su nepoznati, iako se stiče dojam da je ova pojava, kako napominje Preporuka, sve uobičajenija. To se može pripisati **nepostojanju sveobuhvatnih i uporedivih podataka** u vezi sa pritužbama na upotrebu govora mržnje. Razlog za to leži ili u neevidentiranju pritužbi ili u različitim kriterijima prema kojima države članice utvrđuju da se takva upotreba dogodila. Osim toga, očito je da osobe na koje je usmjeren govor mržnje to ne prijavljuju uvijek, često zbog nedostatka povjerenja u pravosudni sistem ili zbog straha od poduzimanja mjera protiv njih. Nadalje, čini se da se ne istražuju sve pritužbe podnesene zbog upotrebe govora mržnje. Uz to, ne postoji sistemsko praćenje svih foruma na kojima bi se takav govor mogao koristiti. Bez obzira na to, nema sumnje da je upotreba govora mržnje vidljivija i lakše se širi kao rezultat široke dostupnosti elektronskih oblika komunikacije. Nadalje, upotreba govora mržnje je kao značajna pojava utvrđena u mnogim državama članicama u toku 4. i 5. ciklusa monitoringa ECRI-ja.

Nalazi ECRI-jevih monitoringa u zemaljama članicama

24. Tako nalazi ECRI-jevih monitoringa u zemaljama članicama u ova dva ciklusa navode sljedeće: eksplicitnu objavu u određenim medijima jasno rasističkog sadržaja, pohvalu nacizmu i poricanje holokausta, upotrebu uvredljivog jezika i stereotipa u vezi s određenim manjinama i davanje pogrdnih komentara o osobama koje im pripadaju na ulicama, u školama i trgovinama, kao i stvarne pozive na upotrebu nasilja nad njima i određene kampanje protiv upotrebe manjinskih jezika. Premda su nesumnjivo uočeni slučajevi da političke stranke i druge grupe i organizacije njeguju i šire rasističke, ksenofobne i neonacističke ideje, upotreba govora mržnje nije ograničena samo na one među njima koje su ekstremističke i izvan mejnstrima. Tako je utvrđeno da **je primjena nepristojnog tona u mnogim parlamentima i od strane državnih dužnosnika** doprinijela javnom diskursu koji je sve uvredljiviji i netolerantniji. Takav diskurs su pogoršali neki političari na visokom nivou kojima nije zabranjeno koristiti govor mržnje u svojim istupima. Također, zabilježeni su i pokušaji javnih osoba da opravdaju postojanje predrasuda i netrpeljivosti prema određenim grupama, koje samo imaju tendenciju da prodube i povećaju netrpeljivost prema njima.

¹⁷ Krivično djelo počinjeno iz mržnje je krivično djelo motivisano pristrasnošću ili predrasudama prema određenoj grupi ljudi; <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

25. Nije sav govor mržnje u upotrebi tako eksplicitan, a neke publikacije koriste "**kodirani jezik**" za širenje predrasuda i mržnje. Na primjer, spominjanje osoba koje ne rade i koje žive od socijalne pomoći, pri čemu se misli na određenu manjinu, a o protestima protiv te manjine se izvještava kao o protestima „dobrih ljudi“ u zemlji, pri čemu se radi o neonacistima. Uz to, primijećeno je da senzacionalističko ili djelimično izvještavanje o određenim događajima može širiti dezinformacije i izazivati strah, stvarajući predrasude prema pripadnicima manjine koji bi u njih mogli biti uključeni.
26. Primijećeno je da je upotreba govora mržnje izražena karakteristika nekih elektronskih oblika komunikacije, pri čemu je govor mržnje primarna svrha određenih web stranica, foruma za diskusiju i foruma na društvenim mrežama, dok neki takav govor koriste čak i na adresama čiji je host tijelo lokalne vlasti.¹⁸
27. Zabilježeno je mnogo slučajeva kada nije poduzeta nijedna radnja protiv upotrebe govora mržnje, ponekad zbog ograničenog dometa nacionalnog zakonodavstva, ali i zbog njegovog uskog tumačenja, oklijevanja da se djeluje u nedostatku konkretne pritužbe, nedostatka detaljne istrage i preranog odbacivanja mogućnosti da se pokrene postupak protiv navodnih počinitelja. Tamo gdje su takvi postupci pokrenuti, izrečene sankcije uglavnom nisu bile dovoljno djelotvorne da bi odvratile počinioce od ponovljenog činenja ili oponašanja tih dijela. Mehanizmi samoregulacije također se nisu uvijek pokazali djelotvornim.
28. Nadalje, upotreba govora mržnje i neuspješna borba protiv govora mržnje imaju **negativne posljedice** kako za osobe kojima je taj govor upućen tako i za društvo u cjelini.
29. Osobe na koje je usmjeren govor mržnje ne trpe samo uznemiravanje, povredu osjećaja i napad na dostojanstvo i osjećaj identiteta, kako je ustanovljeno i u ECRI-jevom monitoringu u zemljama članicama. Upotreba govora mržnje doprinosi i podvrgavanju tih osoba diskriminaciji, maltretiranju, prijetnjama i nasilju zbog antipatije, netrpeljivosti i prezira koji je izazvan ili produbljen upotrebom govora mržnje. Takvi stavovi i ponašanja mogu dovesti do toga da se te osobe osjećaju uplašeno, nesigurno i zastrašeno. U konačnici, upotreba govora mržnje može dovesti do toga da se osobe na koje je usmjeren povuku iz društva u kojem žive i da više ne osjećaju povezanost sa vrijednostima tog društva. Posebno se naglašava zabrinutost da govor mržnje dovodi do ranog napuštanja škole, što kasnije otežava pristup tržištu rada, a to dodatno produbljuje osjećaj odvojenosti od društva.
30. Upotreba govora mržnje je također štetna za društvo u cjelini. Ne radi se samo o njegovom negativnom uticaju na karakter javnog diskursa. Od puno većeg je značaja klima netrpeljivosti i netolerancije koju govor mržnje izaziva, te spremnost na prihvatanje ili opravdavanje diskriminacije i nasilja što unosi razdor, potkopava međusobno poštovanje i predstavlja prijetnju po miran suživot. Pluralizam kao osnovni predušlov za postojanje demokratskog društva na taj način se dovodi u opasnost.
31. Oni za koje je utvrđeno u ECRI-jevom monitoringu da su posebno pogođeni upotrebom govora mržnje bili su imigranti, Jevreji, muslimani i Romi, ali oni nisu bili jedini. ECRI je također utvrdio govor mržnje usmjeren protiv osoba zbog njihovog spola, rodnog identiteta ili seksualne orijentacije. Nadalje, žene mogu biti izložene težem obliku govora mržnje, jer su na njegovoj meti ne samo zbog njihove „rase“, religije ili nekih drugih ličnih karakteristika ili statusa, već i zbog njihovog spola i/ili rodnog identiteta.

¹⁸ Vidi, npr. C. Bakalis, *Cyberhate: Pitanje koje i dalje brine Komisiju za borbu protiv rasizma* Vijeća Evrope (Vijeće Evrope, 2015).

Lekcije iz prošlosti

32. Upotreba govora mržnje nikako nije problem samo sadašnjeg trenutka. To je bio značajan element krivičnih dijela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina. Takvi zločini su posebno prisutni u novijoj evropskoj historiji. Prošli događaji nas i danas jasno upozoravaju na opasnosti koje donose bigotizam, mržnja i predrasude, ako im se dopusti da se nekontrolisano šire. Osim toga, to je potaknulo uspostavljanje raznih dana sjećanja, kao što su **Međunarodni dan sjećanja na žrtve holokausta** koji je proglasila Generalna skupština Ujedinjenih nacija u Rezoluciji 60/7 od 1. novembra 2005. Namjena takvih dana nije samo sjećanje, već i primjena naučenih historijskih lekcija na sadašnjost. Nadalje, kao i Rezolucija 60/7, Preporuka prepoznaje da opasnost ne leži u nekom pojedinačnom, već u svakom obliku netolerancije, koji dovodi u pitanje jednako uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda od strane svih osoba.

Sporazumi Ujedinjenih nacija

33. Dok ova dužnost da se njeguje sjećanje potiče na djelovanje protiv upotrebe govora mržnje, konkretne zahtjeve u tom pogledu propisuju član 20. stav (2) **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** („Svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje treba biti zabranjeno zakonom.”) i član 4. **Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije** („države stranke se obavezuju... (a) da proglašavaju kao krivično djelo svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju ili izazivanje na takva nasilja uperena protiv ma koje rase ili grupe osoba druge boje ili drugog etničkog porijekla kao i pružanje pomoći rasističkim aktivnostima uključujući tu i njihovo finansiranje; (b) da proglašavaju kao nezakonite i da zabrane organizacije kao i organizovane i sve druge propagandne djelatnosti koje potiču na rasnu diskriminaciju i koje je ohrabruju, kao i da proglašavaju da je učešće u tim organizacijama ili u tim djelatnostima zakonom kažnjivo djelo; (c) da ne dopuste javnim vlastima, ni javnim državnim ili lokalnim ustanovama da potiču na rasnu diskriminaciju ili da je pomažu”).
34. Neuspjeh da se ovi zahtjevi ispune ili djelotvorno provedu bio je predmet negativnih komentara Komiteta UN-a za ljudska prava i Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije u njihovim zaključnim zapažanjima o periodičnim izvještajima određenih država članica u skladu sa relevantnim sporazumima.
35. Međutim, iako su zakonske zabrane za posebne oblike izražavanja iz člana 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima potrebne, Komitet za ljudska prava naglasio je da one i dalje moraju biti u skladu sa ograničenjima slobode izražavanja koja su dozvoljena članom 19. stav 3. (*Opšti komentar br. 34. član 19.: Sloboda mišljenja i izražavanja, CCPR/C/GC/34, 12. septembar 2011., tačke 50-52*).
36. Istovremeno, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, uzimajući u obzir da je „kao minimalan uslov, i ne dovodeći u pitanje daljnje mjere, neophodan sveobuhvatan zakon protiv rasne diskriminacije, uključujući građansko i upravno pravo, kao i krivično pravo, za efikasnu borbu protiv rasističkog govora mržnje“, ipak naglašava da „odnos između zabrane rasističkog govora mržnje i procvata slobode izražavanja treba posmatrati kao komplementaran, a ne kao igru nulte sume gdje prioritet dat jednom, podrazumijeva umanjenje drugog. Prava na jednakost i slobodu od diskriminacije te pravo na slobodu izražavanja trebali bi se u potpunosti odražavati u zakonu, politici i praksi kao međusobno podržavajuća ljudska prava“ (*Opšti komentar br. 35 Borba protiv rasističkog govora mržnje, CERD/ C/GC/35, 26. septembra 2013., tačke 9. i 45*). Ovo se nastavlja na prethodnu izjavu Komiteta da je „zabrana širenja svih ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji kompatibilna sa pravom na slobodu mišljenja i izražavanja“ i da potonje pravo „podrazumijeva posebne dužnosti i odgovornosti predviđene u članu 29., stav 2. Univerzalne deklaracije, među kojima je od posebne

važnosti obaveza neširenja rasističkih ideja“(Opšta preporuka XV o članu 4. Konvencije, tačka 4.).

37. U svojoj sudskoj praksi Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava potvrdio je, u skladu sa slobodom izražavanja, osuđujuću presudu zbog osporavanja zaključaka i presude Međunarodnog vojnog suda u Nürnbergu, u okolnostima u kojima su sporne izjave, kada se čitaju u punom kontekstu, takve da pobuđuju ili jačaju antisemitske osjećaje¹⁹. Slično tome, Komitet je smatrao da je otpuštanje učitelja zbog izjava kojima se ocrnjuju vjerska ubjeđenja i vjera Jevreja i poziva kršćane da preziru osobe jevrejskog porijekla i vjere dozvoljeno ograničenje slobode izražavanja, između ostalog, u svrhu zaštite prava na obrazovanje u javnom obrazovnom sistemu bez pristrasnosti, predrasuda i netolerancije²⁰. Međutim, pritužba o navodnom propuštanju da se poduzme efikasna mjera protiv prijavljenog govora mržnje protiv muslimana smatrana je neprihvatljivom, jer autor nije utvrdio da izjave za njega imaju specifične posljedice ili da su takve posljedice neminovne te ga se ne može smatrati žrtvom kršenja člana 20. stava 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima²¹.
38. Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije utvrdio je povrede člana 4. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, zbog propuštanja da se navodi u javnom nastupu koji su sadržavali ideje zasnovane na rasnoj superiornosti ili mržnji i koji su podsticali barem na rasnu diskriminaciju izuzmu iz zaštite prava na slobodu izražavanja.²² Komitet je također utvrdio povredu ove odredbe zbog neprovođenja istrage o tome da li su određene generalizirane negativne izjave date u radio emisiji o grupi osoba isključivo na osnovu njihovog etničkog ili nacionalnog porijekla i bez uvažavanja njihovih pojedinačnih stavova, mišljenja ili postupaka u vezi sa temom ženskog genitalnog sakaćenja predstavljali rasnu diskriminaciju.²³ Osim toga, Komitet je utvrdio povredu člana 4. zbog neprovođenja efikasne istrage u vezi sa izjavama kojima se opisuju generalizirano negativne karakteristike populacije Turaka u Njemačkoj i poziva da im se uskrati pristup socijalnoj pomoći i opšta zabrana ulaska imigranata. Komitet je smatrao da su takve izjave sadržavale ideje o rasnoj superiornosti, a pozivi podsticanje na rasnu diskriminaciju²⁴.

¹⁹ *Faurisson protiv Francuske*, komunikacija br. 550/1993, stavovi od 8. novembra 1996. Pozivajući se na ovaj predmet, Komitet za ljudska prava izjavio je da su „zakoni koji kažnjavaju iznošenje mišljenja o istorijskim činjenicama nespojivi sa obavezama koje Pakt nameće državama članicama u odnosu na poštivanje slobode mišljenja i izražavanja. Pakt ne dopušta opštu zabranu izražavanja netačnog mišljenja ili netačnog tumačenja prošlih događaja. Ograničenja prava na slobodu mišljenja nikada se ne smiju nametati, a s obzirom na slobodu izražavanja, ne smiju nadilaziti ono što je dopušteno u stavu 3. ili propisano u članu 20.“; uz ograničenja slobode izražavanja koja su dopuštena članom 19. (3) (*Opšti komentar br. 34, Član 19: sloboda mišljenja i izražavanja*, tačka 49.

²⁰ *Ross protiv Kanade*, komunikacija br. 736/1997, stavovi od 18. oktobra 2000.

²¹ *AWP protiv Danske*, komunikacija br. 1879/2009, odluka od 1. novembra 2013. Također je utvrđeno propuštanje utvrđivanja činjenica u vezi sa navodnom povredom člana 20. stav 2. u *predmetu Vassilari protiv Grčke*, komunikacija br. 1570/2007, stavovi od 19. marta 2009., ali Abdelfattah Amor, Ahmad Amin Fathalla i Bouzid Lazhari o ovom su pitanju imali izdvojena mišljenja.

²² *Židovska zajednica Osla i dr. protiv Norveške*, komunikacija br. 30/2003, mišljenje od 15. augusta 2005.

²³ *Adan protiv Danske*, komunikacija br. 43/2008, mišljenje od 13. augusta 2010. Slično tome, neprovođenje istrage se smatralo povredom člana 4. u *predmetu Gelle protiv Danske*, komunikacija br. 34/2004, mišljenje od 6. marta 2006.

²⁴ *TBB-Turska unija u Berlinu/Brandenburg protiv Njemačke*, komunikacija br. 48/2010, mišljenje od 26. februara 2013.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

39. **Evropska konvencija o ljudskim pravima** garantuje slobodu izražavanja prema članu 10. i zabranjuje diskriminaciju u odnosu na druga prava i slobode prema članu 14. i općenito prema članu 1. Protokola br. 12, ali ne sadrži nijednu odredbu usmjerenu konkretno na upotrebu govora mržnje. Ipak, Evropski sud za ljudska prava (i bivša Evropska komisija za ljudska prava) morao je razmotriti takvu upotrebu prilikom razmatranja pritužbi na izricanje krivičnih sankcija i drugih ograničenja na određene izjave. Pritom je takve primjedbe smatrao u potpunosti izvan zaštite prava na slobodu izražavanja prema članu 10., oslanjajući se na zabranu iz člana 17. djela i aktivnosti usmjerenih na poništavanje bilo kojeg od prava i sloboda u Evropskoj konvenciji, ili je prosuđivao o tome da li su dotične mjere predstavljale ograničenje uživanja te slobode za koje se može smatrati da služi legitimnom cilju, kao što je zaštita prava drugih, i da je neophodno u demokratskom društvu.
40. Prethodno spomenuti pristup može se vidjeti u pogledu žestokih napada na određenu etničku ili vjersku grupu²⁵, antisemitskih izjava²⁶, širenja rasno diskriminirajućih izjava²⁷ i poricanja holokausta²⁸. Ovaj pristup je primjenjivan u slučajevima izjava za koje se navodi da potiču ili opravdavaju nasilje, mržnju ili netrpeljivost. U vezi sa takvim predmetima, posebno su uzeti u obzir faktori kao što je napeti politički ili socijalni kontekst, direktan ili posredan poziv na nasilje ili kao opravdanje za nasilje, mržnju ili netoleranciju (posebno tamo gdje postoje generalizirane izjave koje napadaju ili prikazuju u negativnom svjetlu cijele etničke, vjerske ili druge grupe), način na koji su izjave date i da li mogu direktno ili indirektno izazvati štetne posljedice. U svim ovim predmetima Evropski sud se uvijek bavio međusobnim djelovanjem različitih faktora, umjesto da ih je razmatrao pojedinačno. Prilikom odlučivanja u takvim predmetima, Sud razmatra da li su mjere poduzete u vezi sa predmetnim izjavama bile nesrazmjerne i da li su se za njihovo rješavanje mogli koristiti građanski ili drugi pravni lijekovi²⁹.

²⁵ Vidi, npr. *Pavel Ivanov protiv Rusije* (odl.), br. 35222/04, 20. februara 2007. i *Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br. 23131/03, 16. novembra 2004.

²⁶ Vidi, npr. *WP protiv Poljske* (odl.), br. 42264/98, 2. septembra 2004. i *M'Bala M'Bala protiv Francuske* (odl.), br. 25239/13, 20. oktobra 2015.

²⁷ Vidi, npr. *Glimmerveen i Hagenbeek protiv Nizozemske* (odl.), br. 8438/78, 11. oktobra 1979. Vidi također *Jersild protiv Danske* [GC], br. 15890/89, 23. septembra 1994., u tački 35.

²⁸ Vidi, npr. *Honsik protiv Austrije* (odl.), br. 25062/94, 18. oktobra 1995., *Marais protiv Francuske* (odl.), br. 31159/96, 24. juna 1996., *Lehideux i Isorni protiv Francuske* [GC], br. 24662/94, 23. septembra 1998., u tački 47, *Garaudy protiv Francuske* (odl.), br. 65831/01, 24. juna 2003., *Witzsch protiv Njemačke* (odl.), br. 7485/03, 13. decembra 2005. i *M'Bala M'Bala protiv Francuske* (odl.), br. 25239/13, 20. oktobra 2015. *Usp. Perinçek protiv Švicarske* [GC], br. 27510/08, 15. oktobra 2015., u kojem je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da ne postoji međunarodna obaveza zabrane negiranja genocida kao takva i da krivična osuda za takvo poricanje nije opravdana u odsustvu poziva na mržnju ili netrpeljivost, konteksta pojačanih napetosti ili posebnih istorijskih prizvuka ili značajnog uticaja na dostojanstvo dotične zajednice (tačka 280).

²⁹ Vidi, predmeti navedeni u fusnotama. 11-13, kao i *Hennicke protiv Njemačke* (odl.), vr. 34889/97, 21. maja 1997., *Incal protiv Turske* [GC], br. 22678/93, 9. juna 1998., *Lehideux i Isorni protiv Francuske* [GC], br. 24662/94, 23. septembra 1998., *Witzsch protiv Njemačke* (odl.), br. 41448/98, 20. aprila 1999., *Karataş protiv Turske* [VV], br. 23168/94, 8. jula 1999., *Erdoğan i İnce protiv Turske* [GC], br. 25067/94, 8. jula 1999., *Özgür Gündem protiv Turske*, br. 23144/93, 16. marta 2000., *Şener protiv Turske*, br. 26680/95, 18. jula 2000., *Le Pen protiv Francuske* (odl.), Br. 55173/00, 10. maja 2001., *Osmani protiv „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“*, br. 50841/99, 11. oktobra 2001., *Gunduz protiv Turske* (odl.), br. 59745/97, 13. novembra 2003., *Gunduz protiv Turske*, br. 35071/97, 4. decembra 2003., *Seurot protiv Francuske* (odl.), br. 57383/00, 18. maja 2004., *Maraşlı protiv Turske*, br. 40077/98, 9. novembra 2004., *Dicle protiv Turske*, br. 34685/97, 10. novembra 2004., *Gumus i drugi protiv Turske*, br. 40303/98, 15. marta 2005., *Alinak protiv Turske*, br. 40287/98, 29. marta 2005., *İ A protiv Turske*, br. 42571/98, 13. septembra 2005., *Han protiv Turske*, br. 50997/99, 13. septembra 2005., *Koç i Tambaş protiv Turske*, br. 50934/99, 21. marta 2006., *Aydın Tatlav protiv Turske*, br. 50692/99, 2. maja 2006., *Erbakan protiv Turske*, br. 59405/00, 6. jula 2006., *Güzel protiv Turske* (br. 2), br. 65849/01, 27. jula 2006., *Düzgören protiv Turske*, br. 56827/00, 9. novembra 2006., *Yarar protiv Turske*, br. 57258/00, 19. decembra 2006., *Üstün protiv Turske*, br. 37685/02, 10. maja 2007., *Birdal protiv Turske*, br. 53047/99, 2. oktobra 2007., *Nur Radyo Ve Televizyon Yayıncılığı A Ş protiv Turske* (odl.), Br. 6587/03, 27. novembra 2007., *Demirel i Ateş protiv Turske*, br. 10037/03, 29. novembra 2007., *Özgür Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayın Yapım Ve*

41. Uz to, Evropski sud je prepoznao pozitivnu obavezu država članica da zaštite osobe koje su na meti korištenja govora mržnje od bilo kakvog nasilja ili drugog miješanja u njihova prava na koja bi takva upotreba govora mržnje mogla potaknuti druge³⁰. Osim toga, diskriminatorno ponašanje može dosegnuti razmjere kršenja zabrane neljudskog i ponižavajućeg postupanja iz člana 3. i moglo bi se tumačiti da takvo ponašanje proizilazi iz pasivnosti, uključujući propuštanje da se efektivno primijene odredbe krivičnog zakona, u slučaju miješanja u prava i slobode prema Evropskoj konvenciji³¹. Pored toga, Evropski sud je također prihvatio da propuštanje da se pruži obeštećenje za uvredljivo izražavanje, posebno u obliku negativnog stereotipiziranja usmjerenog na određenu grupu osoba, može predstavljati kršenje pozitivne obaveze iz člana 8. da se osigura efektivno poštivanje prava na privatni život člana te grupe, s obzirom na to da takvo izražavanje predstavlja napad na njegov identitet.³²

Ostali evropski sporazumi

42. Tri druga sporazuma Vijeća Evrope konkretno se bave upotrebom govora mržnje.
43. Tako Dodatni protokol uz Konvenciju o kompjuterskom kriminalu, koji se odnosi na kriminalizaciju djela rasističke i ksenofobne prirode počinjenih putem kompjuterskih sistema, zahtijeva od država članica da usvoje zakonodavne i druge mjere koje su potrebne kako bi se širenje rasističkih i ksenofobnih materijala putem kompjuterskih sistema i korištenje kompjuterskih sistema za kreiranje prijetnji i uvreda motivisanih rasizmom i ksenofobijom te za poricanje, grubo umanjivanje, odobravanje ili opravdavanje genocida ili zločina protiv čovječnosti propisalo kao krivično djelo.
44. Nadalje, u skladu sa **Evropskom konvencijom o prekograničnoj televiziji** potrebno je otkloniti svaku vjerovatnost da programske usluge potiču na rasnu mržnju. Pored toga, **Konvencija Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici** obuhvata oblike nasilja nad ženama koji također mogu biti manifestacije online/offline seksističkog govora mržnje: seksualno uznemiravanje (član 40.) i uhođenje (član 34.) i zahtijeva da stranke poduzmu potrebne zakonodavne ili druge mjere.

Ostali evropski i međunarodni standardi

45. Pored ovih posebnih sporazumnih obaveza koje zahtijevaju ili odobravaju poduzimanje radnji protiv upotrebe govora mržnje određene prirode ili u određenom kontekstu, postoje i razni drugi **evropski i međunarodni standardi** relevantni za poduzimanje takvih radnji. Ti standardi se sastoje od preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope, preporuka i rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, izvještaja Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), dvije mjere Evropske unije, *Deklaracije i programa djelovanja iz Durbanu iz septembra 2001. i završnog dokumenta Durbanke analitičke konferencije iz aprila 2009.* i Rabatskog akcionog plana o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje od 5. oktobra 2012., kao i izvještaja posebnih izvjestilaca Ujedinjenih nacija Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija i Vijeću

Tanitim A.Ş. protiv Turske, br. 11369/03, 14. decembra 2007., *Soulas i drugi protiv Francuske*, br. 15958/03, 10. jula 2008., *Balsytė-Lideikienė protiv Litve*, br. 72596/01, 4. novembra 2008., *Leroy protiv Francuske*, br. 36109/03, 2. oktobra 2008., *Özer protiv Turske*, br. 871/08, 26. januara 2010., *Willem protiv Francuske*, br. 10883/05, 16. jula 2009., *Dink protiv Turske*, br. 2668/07, 14. septembra 2010. i *Perinçek protiv Švicarske* [GC], br. 27510/08, 15. oktobra 2015.

³⁰ Vidi, npr. *Ouranio Toxo i drugi protiv Grčke*, br. 74989/01, 20. oktobra 2005., *Begheluri i drugi protiv Gruzije*, br. 28490/02, 7. oktobra 2014., *Karahmed protiv Bugarske*, br. 30587/13, 24. februara 2015. i *Identoba i drugi protiv Gruzije*, br. 73235/12, 12. maja 2015.

³¹ Vidi, npr. *Opuz protiv Turske*, br. 33401/02, 9. juna 2009.

³² *Aksu protiv Turske* [VV], br. 4149/04, 15. marta 2012. Vidi također *Church of Scientology protiv Švedske* (odl.), br. 8282/78, 14. jula 1980.

za ljudska prava o savremenim oblicima rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netrpeljivosti, o manjinskim pitanjima te o promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja, kao i izvještaja visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

46. **Mnoge preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope te preporuke i rezolucije Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope** bavile su se određenim oblicima govora mržnje, poput agresivnog nacionalizma, ekstremizma, neonacizma, etnocentrizma i rasne mržnje. Druge preporuke su se fokusirale na govor mržnje protiv određenih grupa osoba, poput preporuka koje se bave anti-ciganizmom, antisemitizmom, ksenofobijom, islamofobijom, homo/transfobijom, migrantskim statusom i vjerskom pripadnošću. Neke druge su se pak bavile upotrebom govora mržnje u određenim kontekstima, posebno u virtualnom prostoru, internetskim medijima, političkom diskursu i video igrama.
47. Preporuka br. R (97) 20 Komiteta ministara državama članicama o "govoru mržnje" definira ovaj izraz kao "sve oblike izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porijekla". U skladu sa Preporukom, zakoni i praksa država članica treba da se vode nizom načela u borbi protiv govora mržnje. Druge preporuke i rezolucije na sličan način pozivaju na usvajanje različitih upravnih, građanskih i krivičnih mjera za borbu protiv upotrebe takvog govora, uz poštivanje prava na slobodu izražavanja. Njima se također nastoji promovisati kultura i tolerancija, ističući ulogu koju u tom pogledu imaju različiti oblici medija.³³
48. Izvještaj **Venecijanske komisije** posebno se bavio podsticanjem vjerske mržnje³⁴. Istražujući evropsko zakonodavstvo o bogohuljenju, religijskoj uvredi i podsticanju na vjersku mržnju, izvještaj je zaključio da bi podsticanje na mržnju, uključujući vjersku mržnju, trebalo biti predmet krivičnih sankcija i da bi bilo primjereno da postoji izričit zahtjev koji se odnosi na namjeru ili nepažnju. Također je zaključeno da nije potrebno niti poželjno uvoditi krivično djelo vjerske uvrede, tj. samo uvrede vjerskih osjećaja bez elementa podsticanja na mržnju kao bitnu komponentu. Osim toga, u izvještaju je zaključeno da krivično djelo bogohuljenja treba ukinuti, a ne ponovno uvoditi.
49. Dvije **mjere Evropske unije** u pogledu govora mržnje su Okvirna odluka Vijeća 2008/913/JHA od 28. novembra 2008. o borbi protiv određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije pomoću krivičnog zakona (Okvirna odluka) i Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 10. marta 2010. godine o koordinaciji određenih odredbi utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama).
50. **Okvirna odluka** propisuje da su „rasizam i ksenofobija direktno kršenje načela slobode, demokratije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, načela na kojima se Evropska unija temelji, a koja su zajednička državama članicama“. Iako priznaje da borba protiv rasizma i ksenofobije zahtijeva razne vrste mjera u sveobuhvatnom okviru i ne mora biti ograničena na krivična pitanja, mjere koje Okvirna odluka zahtijeva od država članica ograničene su na borbu protiv posebno ozbiljnih oblika rasizma i ksenofobije putem krivičnog zakonodavstva. Zato zahtijeva da javno podsticanje na nasilje ili mržnju usmjereno prema grupi osoba ili njihovim članovima, pozivajući se na rasu, boju kože, religiju, porijeklo ili nacionalno ili etničko

³³ Pogledajte Dodatak za spisak različitih preporuka i rezolucija.

³⁴ *Izvještaj o odnosu između slobode izražavanja i slobode vjeroispovijesti: pitanje regulisanja i krivičnog gonjenja za bogohuljenje, vjerske uvrede i podsticanje na vjersku mržnju*, CDL-AD (2008) 026, 23. oktobra 2008.

porijeklo bude kažnjivo ako je takvo ponašanje namjerno. Na isti način zakon bi trebao kazniti svako namjerno javno odobravanje, poricanje ili grubu trivijalizaciju zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina usmjerenih protiv takve grupe osoba ili njenih članova kada je ponašanje takvo da će vjerovatno podsticati na nasilje ili mržnju prema grupi ili njenom članu. Isto tako, u Okvirnoj odluci jasno je navedeno da se ne zahtijeva poduzimanje mjera u suprotnosti sa temeljnim načelima koja se odnose na slobodu udruživanja i slobodu izražavanja.

51. **Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama** zahtijeva od država članica da se pobrinu da takve usluge koje pružaju pružaoci medijskih usluga ne sadrže bilo kakvo podsticanje na mržnju na osnovu rase, spola, vjere ili nacionalnosti. Uz to, države članice trebale bi osigurati da pružaoci medijskih usluga poštuju zahtjev da audiovizuelne komercijalne komunikacije ne dovode u pitanje poštovanje ljudskog dostojanstva niti uključuju, odnosno promovišu bilo kakvu diskriminaciju na osnovu spola, rasne ili etničke pripadnosti, nacionalnosti, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije.
52. Svjetska konferencija protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netrpeljivosti, koju je sazvala Generalna skupština Ujedinjenih nacija³⁵ usvojila je **Deklaraciju i Program djelovanja iz Durbana** 2001. koja potvrđuje da rasizam, rasna diskriminacija, ksenofobija i srodna netolerancija predstavljaju negaciju svrhe i načela Povelje Ujedinjenih nacija i prepoznaje da je neuspjeh u borbi protiv svih ovih oblika netolerancije, njihovo neosuđivanje od strane svih, a naročito javnih vlasti i političara na svim nivoima, faktor koji doprinosi njihovom održavanju. Poziva na usvajanje širokog spektra mjera, zakonodavnih, sudskih, regulatornih i administrativnih, ali i samoregulatornih, za sprečavanje i zaštitu od rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netolerancije te za promociju poštovanja i tolerancije. Konkretno, države se pozivaju da „provode pravne sankcije, u skladu sa mjerodavnim međunarodnim pravom o zaštiti ljudskih prava, u pogledu podsticanja na rasnu mržnju putem novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, uključujući internet“³⁶, a potiče se na denuncijaciju i aktivno suzbijanje prenošenja rasističkih i ksenofobnih poruka putem svih komunikacijskih medija.³⁷
53. **Durbansku analitičku konferenciju** sazvala je Generalna skupština Ujedinjenih nacija³⁸ radi pregleda napretka prema ciljevima koje je postavila Svjetska konferencija. U njenom **završnom dokumentu** izražena je zabrinutost zbog sve učestalijih djela podsticanja na mržnju koja su bila usmjerena na i teško pogodila rasne i vjerske zajednice i osobe koje pripadaju rasnim i vjerskim manjinama, bilo da se radi o upotrebi štampanih, audio-vizualnih ili elektronskih medija ili bilo kojih drugih sredstava i koja su potekla iz različitih izvora. Odlučeno je „kako je predviđeno članom 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u potpunosti i djelotvorno zabraniti svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje i provesti takvu zabranu kroz sve potrebne zakonodavne, strateške i sudske mjere“.³⁹ Države se uz to pozivaju da poduzmu mjere za borbu protiv ustrajnih ksenofobnih stavova i negativnih stereotipa o osobama koje nisu njihovi državljani, uključujući i političare, službenike za provođenje zakona i imigraciju i u medijima.⁴⁰ Nadalje, države se pozivaju da kazne nasilne, rasističke i ksenofobne aktivnosti grupa koje se zasnivaju na neonacističkim, neofašističkim i drugim nasilnim nacionalnim ideologijama i da proglašavaju ilegalnim i

³⁵ U skladu sa Rezolucijom 52/111, 18. februara 1998.

³⁶ Tačka 145.

³⁷ Tačka 147. (d).

³⁸ U skladu sa Rezolucijom 61/149, 19. decembra 2006.

³⁹ 24. aprila 2009., tačka 69.

⁴⁰ *Ibid*, tačka 75.

zabrane sve organizacije zasnovane na idejama ili teorijama superiornosti jedne rase ili grupe osoba jedne boje ili etničkog porijekla, ili koje pokušavaju opravdati ili promovisati nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju i diskriminaciju u bilo kojem obliku, te da usvoje direktne i pozitivne mjere namijenjene iskorjenjivanju svih podsticanja na takvu diskriminaciju ili činjenja takve diskriminacije.⁴¹

54. **Specijalni izvjestilac o savremenim oblicima rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih oblika netolerancije** je istaknuo centralnu ulogu zakonodavnih mjera za bilo koju strategiju za suzbijanje i sprečavanje rasizma, etničke i ksenofobne mržnje na Internetu i društvenim medijima, te je pozvao države koje još nisu donijele relevantne zakone da to razmotre. Istovremeno je također naglasio važnu ulogu privatnog sektora i obrazovanja u rješavanju izazova rasizma i podsticanja rasne mržnje. Specijalni izvjestilac je nadalje naglasio potrebu suzbijanja ekstremističkih političkih stranaka, pokreta i grupa te jačanje mjera za sprečavanje rasističkih i ksenofobnih incidenata na sportskim događajima.⁴²
55. **Specijalni izvjestilac za pitanja manjina** objavio je izvještaj fokusiran na govor mržnje i podsticanje mržnje prema manjinama u medijima. Ovaj izvještaj priznaje da temeljne uzroke mržnje treba bolje razumjeti, ali podvlači važnost uključivanja većinskih zajednica da zajedno sa marginaliziranim i obespravljenim manjinama zahtijevaju ljudska prava, jednakost i dostojanstvo za sve. Specijalni izvjestilac pozvao je na donošenje zakona koji zabranjuje zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, uz potpuno poštivanje prava na slobodu izražavanja. Osim toga, specijalni izvjestilac je pozvao na usvajanje Rabatskog akcionog plana⁴³ u sklopu implementacije ili revizije domaćeg pravnog okvira o govoru mržnje. Izvještaj je naglasio potrebu da demokratske političke stranke pronađu efikasne alate i strategije saradnje sa zajednicom kako bi se izbalansirale poruke mržnje koje šire ekstremističke snage i stranke.
56. Specijalni izvjestilac naglasio je važnost medija koji održavaju najviše standarde etičkog novinarstva, izbjegavajući stereotipizaciju pojedinaca i grupa i koji izvještavaju na činjeničan i nepristrasan način. Izvještaj potiče osnivanje nacionalnih, nezavisnih regulatornih tijela, koja bi uključivala predstavnike manjina, s ovlastima za praćenje govora mržnje u medijima, primanje prijavi javnosti u vezi sa govorom mržnje, primanje i podržavanje pritužbi i davanje preporuka. Također navodi da bi pružaoci internetskih usluga trebali utvrditi detaljne uslove pružanja usluga, smjernice i postupke obavještanja i uklanjanja u vezi sa govorom mržnje i podsticanja, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima, i osigurati transparentnu provedbu tih politika. Nadalje, izvještaj je naglasio potrebu za obrazovanjem i obukom, posebno uz uključivanje ključnih funkcija medijske pismenosti u školske programe u svim fazama sa naglaskom na internetskom okruženju. To se smatra ključnim za pružanje odgovarajućih alata i resursa mladima i odraslima za razvijanje kritičkog mišljenja sa ciljem propitivanja tačnosti, pristrasnosti i uticaja medijskih informacija.⁴⁴
57. Posebni izvještaj **specijalnog izvjestioca o promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja** se fokusirao na zabrinutost u pogledu govora mržnje.⁴⁵ Ovaj izvještaj je prepoznao da se pravo na slobodu izražavanja može i mora ograničiti u ekstremnim slučajevima, poput podsticanja na genocid i podsticanja na mržnju u skladu sa međunarodnim normama i načelima, ali je također naglasio da je to pravo

⁴¹ *Ibid*, tačka 60 i 99.

⁴² Vidi npr. sljedeće izvještaje: A/HRC/26/50, 10. aprila 2014., A/HRC/26/49, 6. maja 2014. i A/HRC/29/47, 13. aprila 2015.

⁴³ Vidi tačka 59 dole.

⁴⁴ Vidi A/HRC/28/64, 5. januara 2015.

⁴⁵ A/67/357, 7. septembra 2012.

doprinijelo razotkrivanju štete uzrokovane predrasudama, suzbijanju negativnih stereotipa, nuđenju alternativnih stavova i kontraargumenata i stvaranju atmosfere poštovanja i razumijevanja među ljudima i zajednicama širom svijeta. Iz tog razloga je specijalni izvjestilac naglasio da se zakoni za borbu protiv govora mržnje moraju pažljivo tumačiti i primjenjivati u pravosuđu kako ne bi pretjerano ograničavali slobodu izražavanja.⁴⁶ Osim toga, specijalni izvjestilac je naglasio potrebu da se takvi zakoni dopunjuju širokim spektrom strateških mjera kako bi se ostvarile istinske promjene u načinu razmišljanja, percepciji i diskursu. Kako bi se spriječila bilo kakva zloupotreba zakona o govoru mržnje, specijalni izvjestilac je preporučio da se samo teški i ekstremni slučajevi podsticanja na mržnju koji uključuju ozbiljnost, namjeru, sadržaj, razmjere, vjerovatnost ili izglednost da će nastupiti šteta, neminovnost i kontekst propišu kao krivična djela.⁴⁷

58. U izvještaju o diskriminaciji i nasilju nad pojedincima na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta, **Ured visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava** utvrdio je razne mjere koje se državama preporučuje da poduzmu u svrhu rješavanja takvog nasilja. Jedna od preporuka bila je zabrana podsticanja mržnje i nasilja na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta te pozivanje na odgovornost onih koji to čine.⁴⁸
59. Usvajanje **Rabatskog akcionog plana** obilježilo je vrhunac inicijative koju je pokrenuo Ured Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava „za provođenje sveobuhvatne procjene na nacionalnom i regionalnom nivou o implementaciji zakona, sudske prakse i politika u vezi sa zagovaranjem nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje, istovremeno potičući puno poštivanje slobode izražavanja, zaštićene međunarodnim pravom o ljudskim pravima.⁴⁹ Plan preporučuje da se pravi jasna razlika između (a) izražavanja koje predstavlja krivično djelo, (b) izražavanja koje nije kažnjivo u skladu sa krivičnim zakonodavstvom, ali može opravdati građansku parnicu ili administrativne sankcije i (c) izražavanja koje ne iziskuje niti jednu od ovih sankcija, ali i dalje izaziva zabrinutost u pogledu tolerancije, uljudnosti i poštivanja prava drugih.⁵⁰ S tim u vezi, Plan skreće pažnju na šestodijelni sistem provjere praga za izražavanje koje se smatra krivičnim djelom, odnosno sistem koji uzima u obzir kontekst, govornika, namjere, sadržaj i oblik te razmjere govornog čina i vjerovatnost (uključujući neminovnost).⁵¹ Ostale preporuke u okviru Plana odnose se na poduzimanje aktivnosti u borbi protiv negativnog stereotipiziranja i diskriminacije, promociju međukulturnog razumijevanja, rješavanje pritužbi o podsticanju mržnje i garanciju sistemskog prikupljanja podataka.⁵²

⁴⁶ *Ibid.*, tačka 76.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ A/HRC/29/23, 4. maja 2015., tačka 78.

⁴⁹ Izvještaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava o stručnim radionicama o zabrani podsticanja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje, A/HRC/22/17/Add.4, 11. januara 2013., tačka 6.

⁵⁰ *Ibid.*, tačka 12.

⁵¹ *Ibid.*, Dodatak, tačka 29.

⁵² *Ibid.*, Dodatak, tačke i 42-47 (prikaz, stručni).

ECRI-jevi standardi

60. **ECRI-jevi prethodni GPR-ovi** koji se odnose na pitanje govora mržnje:
- poticanje rasprave u medijima i marketinškim profesijama o slici koju prenose o islamu i muslimanskim zajednicama i o njihovoj odgovornosti u tom pogledu da se izbjegne ponavljanje predrasuda i pristrasnih informacija;⁵³
 - poduzimanje mjera za borbu protiv upotrebe interneta za rasističke, ksenofobne i antisemitske ciljeve;⁵⁴
 - poduzimanje svih potrebnih mjera za borbu protiv antisemitizma u svim njegovim oblicima, uključujući osiguravanje da krivično pravo u oblasti borbe protiv rasizma pokriva antisemitizam;⁵⁵
 - poduzimanje mjera za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije u školi;⁵⁶
 - poduzimanje mjera za borbu protiv anticiganizma i diskriminacije Roma;⁵⁷ i
 - kriminalizacija određenih oblika govora mržnje.⁵⁸
61. GPR br. 7 preporučuje da se sljedeća ponašanja definišu kao krivična djela:
- namjerno javno podsticanje na nasilje, mržnju ili diskriminaciju protiv osobe ili grupe osoba na osnovu njihove „rase“, boje kože, nacionalnog/etničkog porijekla, državljanstva, vjeroispovijesti ili jezika;
 - namjerne javne uvrede i klevete protiv takve osobe ili grupe; namjerne prijetnje protiv iste mete; javno izražavanje, sa rasističkim ciljem, ideologije koja zagovara nadmoć ili koja potcjenjuje ili ocrnjuje grupu osoba na osnovu, između ostalog, njihove „rase“, boje kože, nacionalnog/etničkog porijekla, državljanstva, vjeroispovijesti ili jezika; i
 - javno poricanje, trivijalizacija, opravdavanje ili odobravanje, sa rasističkim ciljem, zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina.⁵⁹

Pitanja u vezi sa primjenom

62. Dakle, u međunarodnom i regionalnom pravu za zaštitu ljudskih prava postoji jasno definisan osnov za nametanje ograničenja na upotrebu govora mržnje. Uprkos tome, postoji zabrinutost kod tijela odgovornih za nadzor ispunjavanja obaveza država u tom pogledu da takva ograničenja mogu neopravdano **ušutkati manjine i suzbiti kritiku, političku opoziciju i vjerska uvjerenja.**
63. Tako je, na primjer, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, u procesu pregleda izvještaja država članica Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, preporučio izmjene definicija u zakonodavstvu usmjerenom protiv "ekstremizma" kako bi se osiguralo da su one jasno i precizno formulisane, pokrivajući

⁵³ GPR br. 5, *Suzbijanje netolerancije i diskriminacije muslimana.*

⁵⁴ GPR br. 6, *Borba protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitskog materijala putem interneta.*

⁵⁵ GPR br. 9, *Borba protiv antisemitizma.*

⁵⁶ GPR br. 10, *Suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije u školskom obrazovanju i kroz njega.*

⁵⁷ GPR br. 13, *Suzbijanje anticiganizma i diskriminacije Roma.*

⁵⁸ GPR br. 7, *Državni zakoni za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije.*

⁵⁹ Ova formulacija je u osnovi preuzeta u GPR-u br. 9, s tim da se ovdje odnosi na „jevrejski identitet ili porijeklo“, a ne na „rasu“, boju kože, itd., a također uključuje i javno negiranje, trivijalizaciju, opravdavanje ili odobravanje Shoaha i sknavljenje i profaniranje jevrejske imovine i spomenika s antisemitskim ciljem. Pored toga, oba GPR-a preporučuju krivična djela u vezi sa javnim širenjem ili javnom distribucijom, ili proizvodnjom ili skladištenjem u svrhu javnog širenja ili javne distribucije, pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži manifestacije obuhvaćene krivičnim djelima navedenim u prethodnom tekstu, a također u vezi sa formiranjem ili vođenjem grupe koja promovira rasizam ili antisemitizam, podrškom takvoj grupi i učešćem u njenim aktivnostima sa namjerom da se doprinese krivičnim djelima spomenutim u gornjem tekstu.

samo djela nasilja, podsticanje na takva djela i učešće u organizacijama koje promovišu i potiču rasnu diskriminaciju, u skladu sa članom 4. Konvencije. Slično tome, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava izrazio je zabrinutost da bi se takvo zakonodavstvo moglo tumačiti i provoditi na preširok način, čime se ciljaju ili stavljaju u nepovoljni položaj branioci ljudskih prava koji promovišu eliminaciju rasne diskriminacije, odnosno ne štite pojedinci i udruženja od njegove proizvoljne primjene. Zabrinutost zbog primjene ograničenja govora mržnje za suzbijanje kritičara i legitimne političke kritike nije izrazio samo ECRI već i drugi, poput specijalnog izvjestioca za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja i Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju o nacionalnim manjinama.

64. Zabrinjavajuće je i to da su **zabrane govora mržnje** možda **nesrazmjerno ili neopravdano korištene** protiv osoba koje trebaju zaštititi, kao i važnost izbjegavanja svake moguće njihove zloupotrebe. Ova zabrinutost je možda samo zasnovana na utiscima izazvanim istaknutim izvještavanjem samo o određenim postupcima i nedostatkom opsežnih podataka i nema stvarni osnov. Ipak, iako je važno osigurati da sve radnje protiv upotrebe govora mržnje imaju odgovarajući osnov i da se takve radnje nikada ne poduzimaju selektivno ili proizvoljno, Preporuka jasno navodi da svaka krivična zabrana govora mržnje mora imati opštu primjenu i ne smije biti usmjerena samo na određenu vrstu počinitelja.

Zaključak

65. Međunarodno pravo ili zahtijeva ili dozvoljava sve različite mjere predviđene u Preporuci radi osiguravanja univerzalnosti ljudskih prava.

D. Ratifikacija, rezervacije i pravna sredstva

Preporuka 1

Ratifikacijski sporazumi

66. Tri sporazuma za koja preporuka 1 predlaže ratifikaciju ako države članice to već nisu učinile, kao što je ranije preporučeno i u Opštim preporukama br. 13 i 14, podrazumijevaju preuzimanje obaveze usvajanja različitih mjera ključnih za ispunjavanje ciljeva Preporuke.
67. Mjere propisane Dodatnim protokolom uz Konvenciju o kompjuterskom kriminalu odnose se na kriminalizaciju djela rasističke i ksenofobne prirode počinjenih putem kompjuterskih sistema. Već su spomenute u prethodnom tekstu⁶⁰ i važne su zbog svog posebnog usmjerenja na govor mržnje. Međutim, mjere koje zahtijevaju druga dva sporazuma, i to Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) i Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (Protokol br. 12), jednako su važne.
68. Dakle, Okvirna konvencija ne zahtijeva samo garanciju prava na jednakost pred zakonom i jednaku zaštitu zakona za pripadnike nacionalnih manjina, već također zahtijeva (a) podsticanje tolerancije i međukulturnog dijaloga, (b) promociju uzajamnog poštovanja, razumijevanja i saradnje i (c) zaštitu osoba koje mogu biti izložene prijetnjama ili djelima diskriminacije, netrpeljivosti ili nasilja kao rezultat njihovog etničkog, kulturnog, jezičnog ili vjerskog identiteta. Nadalje, Protokol br. 12 jača zabranu diskriminacije u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima zahtijevajući da se uživanje bilo kojeg prava utvrđenog zakonom, a ne samo određenih prava i sloboda koje već garantuje taj instrument, osigura bez diskriminacije.

⁶⁰ Vidi tačku 43 gore.

69. Međutim, preporuka 1 nije uključila Evropsku konvenciju o prekograničnoj televiziji na listu sporazuma koji se trebaju ratificirati, jer on sada iziskuje donošenje ažuriranog protokola koji će uzeti u obzir različita dešavanja u medijima od njegovog usvajanja. Ratifikacija neizmijenjenog sporazuma iz tog razloga bi bila uzaludna.

Preporuka 2

Povlačenje rezervacija

70. Prva tačka ove preporuke da rezerve u korist prava na slobodu okupljanja, udruživanja i izražavanja prema članu 4. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije i prema članu 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, trebaju biti povučene, rezultat je zabrinutosti da bi njihovo zadržavanje moglo spriječiti efikasne mjere zabrane za organizacije koje promovišu ili potiču na rasizam i rasnu diskriminaciju, ratnu propagandu i zagovaraju nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju.

Osiguranje pravnih sredstava

71. Druga tačka u preporuci 2, prihvatanje **nadležnosti Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije** da zaprima i razmatra pritužbe pojedinaca ili grupa pojedinaca koje tvrde da su bile žrtve kršenja prava iz Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, predstavlja zaštitni mehanizam u slučaju nerješavanja govora mržnje na nacionalnom nivou, jer će im takvo prihvatanje omogućiti osporavanje na međunarodnom nivou.

E. Uzroci i razmjere

Preporuka 3

72. Specifični cilj ove preporuke je da se poduzmu odgovarajući koraci kako bi se utvrdio niz okolnosti koje mogu dovesti do upotrebe govora mržnje i pojave njegovih različitih oblika, i kako bi se mogla izmjeriti razmjera takve upotrebe i njenog uticaja. Od ključne važnosti u ovom kontekstu je bolje razumijevanje ovog fenomena, koje je trenutno ograničeno, te sagledavanje sa većom sigurnošću njegovih razmjera i posljedica. Bez takvog razumijevanja ne može se poduzeti efikasno djelovanje na suzbijanju i sprečavanju upotrebe govora mržnje, niti se može smanjiti, odnosno otkloniti šteta koju takva upotreba uzrokuje. Unapređenje razumijevanja i otklanjanje nesigurnosti zahtijevat će razvoj i upotrebu različitih alata.
73. Vrlo je moguće da će određeni uslovi naročito pogodovati upotrebi govora mržnje i njegovim posebnim oblicima. Takvi uslovi će vjerovatno podrazumijevati postojanje različitih ekonomskih, političkih i socijalnih faktora, kao i prenošenje negativnih stereotipa i predrasuda bez promišljanja s jedne generacije na drugu. Međutim, ne čini se da će postojanje ovih uslova, bilo samostalno ili u određenim kombinacijama, uvijek dovesti do upotrebe govora mržnje.

Provođenje istraživanja

74. U cilju što boljeg sagledavanja relevantnih uslova i specifičnih načina njihovog djelovanja, potrebno je provoditi **odgovorajuće istraživačke projekte** usmjerene konkretno na trenutne okolnosti i razloge koji dovode do različitih odgovora na pojedine uslove. Takva istraživanja trebaju biti u obliku anketa i istraživanja na terenu i, gdje je to moguće, trebaju biti komparativne prirode.
75. Javna tijela ne moraju nužno sama provoditi istraživanja o uslovima koji pogoduju upotrebi govora mržnje i njegovim različitim oblicima. Bez obzira na to, važno je da ova tijela pruže potrebnu podršku istraživanju i da se pobrinu da se istraživanje provede. Nadalje, komparativno istraživanje vjerovatno će se najbolje provoditi putem istraživačkih tijela u različitim državama članicama koje rade zajedno. Njihovu saradnju na tom polju iz tog razloga treba posebno podsticati i olakšavati.

Nedostaci u prikupljanju podataka

76. Iako su tokom monitoringa ECRI-ja i u drugim studijama zabilježeni posebni slučajevi upotrebe govora mržnje, ponekad uz izvođenje zaključaka na osnovu impresija da je ova pojava sve učestalija, stvarna slika o razmjerama upotrebe govora mržnje i dalje je nejasna. Razlog tome su različita razmatranja zabilježena tokom monitoringa, a naročito sljedeće: različiti načini na koje se definiše govor mržnje (pri čemu se obuhvataju samo određene lične karakteristike i status na kojem se može zasnivati); usvajanje različitih pristupa klasifikaciji od strane različitih nadležnih tijela; ograničenje prikupljanja podataka samo na one slučajeve u kojima upotreba govora mržnje potencijalno predstavlja krivično djelo; neuspjeh u određenim slučajevima upotrebe govora mržnje da ga nadležna javna tijela evidentiraju ili da im se on prijavi; a povremeno ili nema nikakvog prikupljanja podataka u vezi sa takvom upotrebom ili se ne objavljuju svi ili neki od prikupljenih podataka.
77. U nekim slučajevima podaci se ne prikupljaju zbog zabrinutosti da bi takvo prikupljanje moglo biti u suprotnosti sa obavezama koje se odnose na zaštitu podataka. Nadalje, nisu svi prikupljeni podaci na odgovarajući način uzeti u obzir. To se posebno odnosi na ishod monitoringa od strane civilnog društva. Uz to, prikupljeni podaci nisu uvijek analizirani kako bi se potom omogućilo donošenje zaključaka o potrebnom odgovoru na upotrebu govora mržnje koju je takva analiza utvrdila. U konačnici potrebno je osigurati da prikupljeni podaci ne obuhvataju samo razmjere upotrebe govora mržnje, već i da utvrđuju njegovo dejstvo na osobe protiv kojih je usmjeren.

Zahtjevi za prikupljanje podataka

78. **Prikupljanje i analiza podataka** o stvarnoj upotrebi govora mržnje iz tog razloga se treba provoditi na mnogo dosljednijoj, sistematičnijoj i sveobuhvatnijoj osnovi.
79. To prvo znači da podatke treba prikupljati u svim slučajevima pozivajući se na shvatanje o tome šta predstavlja govor mržnje u svrhu Preporuke.
80. Drugo, ne treba se pozivati na garancije zaštite podataka kako bi se ograničilo ili spriječilo prikupljanje podataka o upotrebi govora mržnje. Svakako ove garancije ne zabranjuju prikupljanje i obradu podataka o osobama koje se mogu identificirati ako: se to čini u zakonite svrhe; su podaci prikladni, relevantni i nisu prekomjerni u tu svrhu; tačni i ažurirani; i ne zadržavaju se duže nego što je potrebno. Pored toga, garancije za zaštitu podataka ne primjenjuju se na podatke koji su anonimni, tako da nije moguće identificirati pojedince koji su bili predmetom govora mržnje, a to bi trebao biti slučaj za sve statističke analize upotrebe govora mržnje.
81. Treće, podaci koji se prikupljaju ne bi trebali biti ograničeni na one slučajeve u kojima se za navedeno izražavanje tvrdi ili je utvrđeno da predstavlja krivično djelo, jer to neizbježno isključuje većinu situacija u kojima se koristi govor mržnje i koje se moraju rješavati.
82. Četvrto, mjerodavna javna tijela trebala bi imati izričitu odgovornost da u statističkom obliku prijave sve pritužbe u slučajevima u kojima se tvrdi da je došlo do upotrebe govora mržnje u suprotnosti sa upravnim, građanskim ili krivičnim zakonom, kao i ishod bilo koje radnje poduzete u vezi sa takvim pritužbama.
83. Peto, prikupljanje podataka ne bi trebalo da bude ograničeno samo na evidentiranje pritužbi o upotrebi govora mržnje, već podrazumijevati nastojanja da se prikupe iskustva osoba koje su pogođene takvom upotrebom a koje možda ne žele prijaviti da je do toga došlo. Monitoring, bilo da se provodi u stvarnom vremenu ili retrospektivno analizom arhivirane građe ili uključuje analizu diskursa i sadržaja,⁶¹ najkorisnije mogu provoditi civilno društvo i tijela za jednakost/nacionalne institucije za ljudska prava, pod

⁶¹ Vidi B. Lucas, *Metode za praćenje i mapiranje govora mržnje online*, GSDRC Izvještaj službe za pomoć korisnicima 1121, 2014.

uslovom da su ta tijela i institucije ovlaštene za takvu aktivnost u skladu sa njihovim konkretnim djelovanjem i prioritetima, ako to već ne čine.

84. Međutim, za takvo praćenje potrebno je osigurati odgovarajuću podršku, što može zahtijevati finansiranje potrebnih analitičara, odnosno hardvera i softvera za automatizirane tehnike analize. Tijela za jednakost/nacionalne institucije za ljudska prava i druga nadležna tijela također bi trebala biti u mogućnosti da provedu ili naruče provođenje istraživanja među osobama koje mogu biti na meti govora mržnje kako bi se utvrdila njegova učestalost, posebno u okolnostima kada se takva pojava ne može lako pratiti ili prijaviti. Dobri primjeri su općenito Evropsko istraživanje kriminala i sigurnosti,⁶² kao i istraživanje koje je provela Agencija Evropske unije za osnovna prava, posebno u odnosu na lezbejke, homoseksualne, biseksualne i transrodne osobe.⁶³ Takva istraživanja se također mogu koristiti za utvrđivanje posljedica upotrebe govora mržnje po osobe u tim grupama, naročito u pogledu njihovog osjećanja straha, izolacije i stida, povlačenja iz društva i njihovog oklijevanja, odnosno činjenice da ih se odvraća od prijavljivanja ovih slučajeva.⁶⁴
85. Šesto, važno je da se podaci prikupljeni ovim različitim tehnikama uporede i prikladno analiziraju, korištenjem moderne tehnologije, tako da se može uočiti ukupni obim fenomena koji treba riješiti. Konkretno, kad god se podaci prikupe iz dva ili više izvora i objedine ili agregiraju u anonimizirani statistički format kako bi se ilustrirala učestalost određenih upotreba govora mržnje, poput onih koje su suprotne upravnom, građanskom ili krivičnom zakonu, trebalo bi i dalje biti moguće da ih se razvrsta na male informacijske jedinice kako bi se mogli identifikovati problemi koji se odnose na određene grupe (poput invaliditeta, spola, vjeroispovijesti ili uvjerenja) i faktore (poput tipa korisnika ili mjesta upotrebe). To bi osiguralo da pojava određenih trendova ili posebna ranjivost određenih žrtava govora mržnje postane vidljivija. Takva razmatranja bi se tada mogla uzeti u obzir u iznalaženju odgovora i borbi protiv upotrebe govora mržnje.
86. Sedmo, podaci koji se prikupljaju i njihova analiza trebaju se široko distribuirati. To uključuje ne samo sva tijela i pojedince koji imaju formalne odgovornosti za borbu protiv upotrebe govora mržnje, već i političare, vjerske i vođe zajednica i druge osobe u javnom životu koje su u poziciji da jasno kažu da je upotreba govora mržnje neprihvatljiva u demokratskom društvu. Nadalje, važno je da podaci i njihova analiza također budu predstavljeni u formatu koji je dostupan za daljnje distribuiranje putem medija. To će omogućiti javnosti da uvidi šta se događa i kakvu štetu nanosi upotreba govora mržnje.
87. U konačnici, trebalo bi se odrediti posebno javno tijelo čiji će mandat osigurati da različita tijela i institucije stvarno ispunjavaju ove zahtjeve za dosljednijim, sistematičnijim i sveobuhvatnijim prikupljanjem i analizom podataka.

F. Podizanje svijesti i kontragovor

Preporuka 4

88. Ova preporuka je usmjerena na suzbijanje i sprečavanje govora mržnje kroz pokazivanje opasnosti koju on predstavlja i kontragovorom, tj. jačanjem vrijednosti kojima njegova upotreba prijeti i osporavanjem pretpostavki na kojima takva upotreba počiva. U Preporuci je prepoznato da to podrazumijeva privlačenje širokog kruga

⁶² V. J. van Dijk, J. van Kesteren i P. Smit, *Krivična viktimizacija u međunarodnoj perspektivi: ključni nalazi iz IcvS 2004-2005 i EU ICS, 2007.*

⁶³ Kao što je uzumiranje otkriveno putem *EU LGBT ankete* Agencije za osnovna prava - *Anketa lezbejki, homoseksualnih, biseksualnih i transrodnih osoba Evropske unije - Glavni rezultati, 2014.*

⁶⁴ „Izveštaji o subjektivno doživljenoj diskriminaciji su vrijedni kao pokazatelj, naročito kada se procjenjuju u kontekstu drugih vrsta informacija, kao što su statistika nezaposlenosti, policijske evidencije, podnesene pritužbe itd.”, GPR broj 4, tačka 9.

aktera, posebno javnih osoba i dužnosnika, odgajatelja i nastavnika, nevladinih organizacija, tijela za jednakost i nacionalnih institucija za ljudska prava. Stavljajući naglasak na potrebu za aktivnim učešćem opšte javnosti u ovom pitanju upravo odražava činjenicu da je poštivanje i osiguravanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudi odgovornost svih članova demokratskog društva.

89. Istovremeno, preporuka 4 zahtijeva da se posebni napori usmjere na određene osobe u utvrđivanju neprihvatljivosti upotrebe govora mržnje i jačanju vrijednosti kojima prijeti takva upotreba. Ti napori trebaju biti usmjereni ne samo na osobe koje mogu biti posebno podložne uticaju dezinformacija, negativnih stereotipa i stigmatizacije, već i na one osobe koje su ili već podlegle tom uticaju ili ga žele iskoristiti. Dosadašnja iskustva pokazala su da se demokratija i pluralizam mogu potkopati i gurnuti u stranu tamo gdje se pozivi da se određenim osobama uskrati pravo na jednakost i dostojanstvo slušaju i provode.
90. Dakle, održavanje pluralizma i demokratije zahtijeva od pojedinaca i grupa pojedinaca određene ustupke, ograničavajući neke njihove slobode kako bi se osigurala veća stabilnost društva u cjelini.

Podizanje svijesti

91. Međutim, ti ideali neće biti zaštićeni i vrednovani samo nametanjem ograničenja onoga što ljudi mogu reći i učiniti. Također je bitno da se uvaži **važnost poštivanja različitosti** unutar društva i zajednička predanost njihovom osiguranju. Istovremeno, potrebno je poduzeti korake kako bi se uklonile one barijere između različitih grupa u društvu koje mogu spriječiti razvoj uzajamnog poštovanja i razumijevanja i koje se mogu iskoristiti za promovisanje nesloge i netrpeljivosti. U tom kontekstu se ciljevi mogu postići na razne načine.
92. Na prvom mjestu, važno je održavati živim znanje o onom što se dogodilo u prošlosti. To se može postići obilježavanjem holokausta i drugih napada na demokratiju, pluralizam i ljudska prava počinjenih u Evropi i drugdje tokom naše zajedničke istorije. Sjećanja na te događaje mogu se održati obilježavanjem ovih događaja na posebne datume ili godišnjice, kao i podizanjem spomenika koji podsjećaju na njih, i kroz tekuće programe podizanja svijesti i razumijevanja o tome šta se dogodilo i zašto razmišljanje o tim događajima ostaje relevantno i danas. Posebno bi bilo korisno skrenuti pažnju na sličnosti između ciljeva i aktivnosti organizacija koje trenutno promovišu mržnju i netrpeljivost i onih koje su to prije činile sa katastrofalnim posljedicama.
93. Drugo, treba raditi na puno širem uvažavanju zahtijeva koje predviđaju standardi ljudskih prava i spoznaje da je poštivanje tih zahtjeva od temeljne važnosti za demokratsko društvo. Ova bi pitanja, imajući u vidu prirodu i efekat diskriminacijske prakse, trebala biti uključena u opšte obrazovanje koje svi pohađaju. Iz tog razloga bi se učiteljima i nastavnicima trebala pružiti odgovarajuća obuka i potrebni nastavni materijali kako bi ovaj sadržaj mogli uključiti u nastavu. U kontekstu školstva važno je osigurati da se ovo obrazovanje primjenjuje na način na koji se učenici odnose jedni prema drugima.⁶⁵ ECRI je u okviru svog monitoringa stanja u zemlji preporučio praćenje usvajanja mjera za promociju međusobne tolerancije i poštivanja u školama bez obzira na seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Međutim, primijećeno je da obaveza koja je data određenim institucijama za izradu odgovarajućih kurikuluma u tom pogledu nije uvijek bila izvršena i, u nekim slučajevima, kursevi nisu održani zbog neusvajanja potrebnih provedbenih aranžmana. Zato je potrebno osigurati pružanje neophodne podrške za razvoj i izvođenje takvih kurseva i pravilno praćenje djelovanja u vezi s njima. Osim toga, informisanje i podizanje svijesti o ljudskim pravima ne bi

⁶⁵ Vidi mjere predložene u GPR-u br. 10, dijelovi II i III.

trebali biti samo stvar formalnih obrazovnih programa. To bi također trebalo biti u središtu stalne rasprave u medijima i informacijskim programima za javnost općenito.

94. Treće, treba poduzeti ili podržati inicijative za usađivanje poštovanja prema različitostima kroz promociju veće svijesti o „drugom“ ili „drugačijem“ u društvu. Te inicijative mogu imati oblik umjetničkih i filmskih festivala, koncerata, kulinarskih događaja, predstava i igrokaza, izložbi, predavanja i seminara i posebnih projekata koji uključuju škole, kao i emisije i publikacije. Istovremeno, moglo bi biti korisno da osobe sa migracijskim porijeklom, uključujući, ali ne ograničavajući se na istaknute osobe u područjima kao što su kultura, privreda i sport učestvuju u programima koji pokazuju njihovu uspješnu integraciju, uz zadržavanje vlastitog identiteta. Međutim, malo je vjerovatno da će sve ove promotivne aktivnosti biti uspješne, osim ako sve javne vlasti prilikom obnašanja njihovih različitih funkcija na vlastitom primjeru ne pokažu uzajamno poštovanje i razumijevanje.

Uklanjanje prepreka koje dovode do nerazumijevanja

95. Četvrto, treba omogućiti međukulturni dijalog, koji podrazumijeva otvorenu razmjenu mišljenja između pojedinaca i grupa koje pripadaju različitim kulturama uz međusobno uvažavanje, radi što boljeg razumijevanja. Takav dijalog bi trebao uzeti u obzir smjernice iz „*Bijele knjige Vijeća Evrope o interkulturalnom dijalogu: živjeti zajedno kao jednaki u dostojanstvu*“.⁶⁶ Konkretno, to bi se moglo ostvariti kroz organizaciju zajedničkih kulturnih događaja i istraživačkih projekata, kurseva za učenje jezika, pokretanje programa stipendiranja i razmjene studenata i održavanje radionica na temu pojedinih pitanja od interesa. U slučaju zajednica čiji su odnosi obilježeni sukobima u prošlosti, podrška dijalogu možda će morati biti povezana sa mjerama za promociju prevencije sukoba, posredovanja i pomirenja. Ponovno će biti važno da sve javne vlasti imaju aktivnu ulogu u ovom dijalogu kako bi njihov primjer bio podsticaj drugima da ga slijede.
96. Peto, veze između različitih zajednica također bi se mogle ojačati podrškom „stvaranju saradničkih mreža za izgradnju međusobnog razumijevanja, promocijom dijaloga i podsticanjem konstruktivnog djelovanja prema zajedničkim strateškim ciljevima i nastojanju da se ostvare konkretni ciljevi, kao što je servisiranje projekata u oblasti obrazovanja, zdravstva, prevencije sukoba, zapošljavanja, integracije i medijskog obrazovanja“.⁶⁷ Od pomoći također može biti uspostavljanje **mehanizama za identifikaciju i otklanjanje mogućih područja napetosti između pripadnika različitih zajednica i pružanje pomoći sa sprečavanjem sukoba i posredovanjem**.⁶⁸
97. Šesto, treba uložiti posebne napore u **borbi protiv dezinformacija, negativnih stereotipa i stigmatizacije** jer oni mogu predstavljati osnov za upotrebu govora mržnje. Na primjer, policija i sudstvo trebali bi otkriti etničko porijeklo navodnih počinilaca krivičnog djela samo kada je to prijeko potrebno i ima legitimnu svrhu, jer takvo otkrivanje može neopravdano ojačati predrasude, dok se njihova naknadna oslobađajuća presuda može zanemariti ili ne objaviti. Međutim, nije dovoljno ispraviti „činjenice“ i osporiti navodne karakteristike koje su pogrešno pripisane određenoj osobi ili grupi osoba, jer to možda nikada neće biti jednako popraćeno kao izjave koje se ispravljaju ili osporavaju. Potrebno je uložiti napore i na širenju alternativnih, razumljivih narativa o osobama koje su predmet dezinformacija, negativnih stereotipa i stigmatizacije. Takvi narativi bi ih prikazivali u pozitivnom svjetlu, bili dobro potkrijepljeni

⁶⁶ Pokrenuli ministri vanjskih poslova Vijeća Evrope na svom 118. ministarskom zasjedanju 7. maja 2008.

⁶⁷ Kao što je preporučeno u Rezoluciji Vijeća za ljudska prava 16/18 Borba protiv netolerancije, negativne stereotipizacije i stigmatizacije i diskriminacije, podsticanja na nasilje, nasilja nad osobama na osnovu vjere ili uvjerenja, (24. marta 2011.), tačka 5 (a).

⁶⁸ *Ibid*, tačka 5 (b).

i uvjerljivo osporavali negativni prikaz osobe ili grupe osoba. To bi moglo uključivati korake za promociju učešća i prihvatanja pripadnika manjina u mješovitim sportskim timovima. **Uz to, trebala bi postojati jasna zabrana upotrebe profiliranja**, tj. upotrebe stereotipnih pretpostavki na osnovu pripadnosti određenoj grupi⁶⁹ kao osnova za poduzimanje mjera u vezi sa protuterorizmom, provođenjem zakona i imigracijom, carinama i graničnom kontrolom.⁷⁰ Iako svi ovi naponi možda neće uticati na razmišljanja svih koji koriste dezinformacije, negativne stereotipe i stigmatizaciju, oni mogu doprinijeti sprečavanju drugih osoba da potpadnu pod njihov uticaj.

Važnost kontragovora

98. Konačno, ove napore treba povezati sa konkretnim, brzim i безусловnim osudama stvarne upotrebe govora mržnje. Jasna osuda upotrebe govora mržnje nužna je ne samo zato što je njegova upotreba u demokratskom društvu potpuno neprihvatljiva, već i zato što to služi za jačanje vrijednosti na kojima se takvo društvo temelji. Takav **kontragovor** ne treba tek ukazati na to da je upotreba govora mržnje pogrešna, već i naglasiti zašto je takav govor antidemokratski. Važno je da niko ne dopušta upotrebu govora mržnje bez osporavanja. Takva osporavanja su posebno moguća u internetskim medijima koji pružaju različite načine reagiranja na ono što se širi. Iz tog razloga bi trebalo podsticati sve korisnike medija u bilo kojem obliku da skrenu pažnju na slučajevne upotrebe govora mržnje i da jasno izraze prigovor na takve slučajeve. Međutim, iako je osporavanje upotrebe govora mržnje odgovornost svih, javne osobe mogu dati posebno važan doprinos u tom pogledu jer zbog ugleda koji uživaju njihovi stavovi imaju značajan uticaj na druge. Zato je presudno da sve javne osobe, naročito političari i vjerske i vođe zajednica, ali i osobe u umjetnosti, biznisu i sportu progovore kada čuju ili vide kako se koristi govor mržnje, jer u protivnom njihova šutnja može doprinijeti legitimizaciji njegove upotrebe. U ciklusima monitoringa primijećeno je da su tijela za jednakost, ombudsmeni i nacionalne institucije za ljudska prava često posebno glasne u osudi korištenja govora mržnje. To je nesumnjivo vrijedno, ali takvu osudu treba usmjeriti tako da to bude puno općenitiji odgovor javnih osoba, a ne samo nekoliko usamljenih glasova. Takav kontragovor mogao bi imati i oblik povlačenja iz aktivnosti i organizacija u koje su aktivno uključene osobe koje koriste govor mržnje.
99. Iako su mnogi od gore predloženih koraka općenite prirode, preporuka 4 naglašava da za njih postoji posebna potreba u odnosu na djecu, mlade osobe i javne službenike. U slučaju djece i mladih ne samo zbog toga što ih njihova dob čini posebno podložnima uticaju govora mržnje, već i zbog toga što se time omogućava obrazovnom sistemu da ih lakše oslobodi predrasuda koje podržavaju upotrebu govora mržnje. U slučaju javnih službenika, predloženi koraci potrebni su kako zbog mogućnosti pozitivnog uticaja na druge koji proizilazi iz njihovog položaja, tako i zbog toga što će svaka njihova upotreba govora mržnje biti posebno ozbiljna s obzirom na privid da zbog njihovog položaja država stoji iza takvih izjava.
100. Preporuka 4 također predviđa poduzimanje koraka da se osobe koje koriste govor mržnje potaknu da ga se odreknu i da im se pomogne da prekinu povezanost sa grupama koje ga koriste. Smatra se da ovo nije lak zadatak, ponajprije zbog duboko ukorijenjenih predrasuda zbog kojih upotreba govora mržnje može prerasti u naviku. Bez obzira na to, promjena obrazaca ponašanja nije nemoguća i u ciklusima monitoringa zabilježeni su različiti projekti usmjereni ka tom cilju. Iz tog razloga bi bilo prikladno da se oni šire, repliciraju i podržavaju, oslanjajući se također na iskustvo

⁶⁹ Rasno profiliranje je, prema GPR br. 11 (tačka 1.), „Upotreba od strane policije osnove poput rase, boje kože, jezika, vjere, nacionalnosti ili nacionalnog ili etničkog podrijetla u aktivnostima provjere, nadzora ili istrage bez objektivnog i razumnog opravdanja”.

⁷⁰ O potrebi sprečavanja profiliranja vidi, npr., *Izveštaj specijalnog izvjestioca o savremenim oblicima rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netrpeljivosti*, A/HRC/29/46, 20. aprila 2015.

stečeno u programima čije donošenje zahtijeva član 16. stav 1. Konvencije Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici kako bi se počinio nasilja u porodici naučili nenasilnom ponašanju u međuljudskim odnosima.

101. Koraci predviđeni preporukom 4 trebaju biti poduzeti ne samo od strane pojedinaca već i od širokog spektra specifičnih aktera. Međutim, preporuka 4 prepoznaje da poseban doprinos u tom pogledu mogu dati i često daju nevladine organizacije, tijela za jednakost i nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, bilo pojedinačno ili u međusobnoj saradnji. U nekim slučajevima to podrazumijeva da tijela za jednakost i nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava imaju konkretne ovlasti da rade na borbi protiv govora mržnje, ali sva tri ova aktera također trebaju imati resurse potrebne za obavljanje tih aktivnosti.
102. Nadalje, preporuka 4 stavlja poseban naglasak na obrazovni rad u podizanju svijesti javnosti o opasnostima koje predstavlja upotreba govora mržnje i u jačanju predanosti pluralizmu i demokraciji. To će zahtijevati jačanje kapaciteta nastavnika i odgajatelja kako bi mogli izvoditi potrebne obrazovne programe.⁷¹ Iz tog razloga treba pružiti odgovarajuću podršku za obuku u tu svrhu, kao i za izradu materijala koji će se koristiti u tim programima.
103. Iako se svi ti različiti naponi mogu poduzimati izolirano, oni će vjerovatno imati još značajniji efekat tamo gdje se poduzimaju u kontekstu veće saradnje i koordinacije različitih uključenih aktera. To može podrazumijevati, kao što je primijećeno u ciklusima monitoringa, usvajanje nacionalnih strategija i akcionih planova za borbu protiv ekstremizma, rasizma, ksenofobije, antisemitizma i srodne netrpeljivosti, homofobije i transfobije. Takve strategije i planovi trebali bi definisati konkretne zadatke za ministarstva, općine i policiju te bi se trebali izrađivati i ocjenjivati svake godine. Također bi bilo primjereno usvojiti akcione planove za integraciju manjinskih zajednica, s tim da u svim fazama njihovog dizajniranja, praćenja i vrednovanja učestvuju članovi tih zajednica. U svakom slučaju presudno je da svi ti naponi budu kontinuirani, a ne na *ad hoc* osnovi i da se bave svim oblicima govora mržnje.

G. Podrška osobama na koje je usmjeren govor mržnje

Preporuka 5

104. Ova preporuka se fokusira na potrebu pružanja različitih oblika podrške onima koji su na meti govora mržnje. To je odraz priznanja ne samo emocionalnih i psiholoških negativnih posljedica upotrebe govora mržnje na te osobe, već i činjenice da oni ili nisu upoznati sa svojim pravima da mu se suprotstave ili su spriječeni da to učine zbog ovih posljedica ili zbog različitih pritisaka da svoja prava ne ostvare.
105. Korištenje govora mržnje može dovesti do toga da se osobe na koje se on odnosi osjećaju ne samo uplašeno i nesigurno, već i, bez ikakvog opravdanja, krivima, postideanima i poniženima, što dovodi do gubitka samopouzdanja i samopoštovanja. Osim toga, ti osjećaji mogu rezultirati i fizičkim simptomima poput gubitka sna i glavobolje, kao i ozbiljnijim mentalnim i tjelesnim zdravstvenim problemima. To se može odraziti na svaki aspekt života ovih osoba, bilo na poslu, u školi ili kod kuće, pri čemu je uticaj ovih stanja na porodične odnose i spremnost na učešće u društvu posebno ozbiljan.⁷²

⁷¹ Vidi, s tim u vezi, detaljne preporuke u dijelu III GPR-a br. 10.

⁷² Vidi, npr. Pregled literature u I. Dzelme, *Psihološki učinci zločina iz mržnje - pojedinačno iskustvo i uticaj na zajednicu (napad na ono šta sam) Kvalitativna studija*, Latvijski centar za ljudska prava, 2008. To je također prepoznato u odredbama Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/JHA.

Pružanje savjetovanja i usmjeravanja

106. Iz tog razloga postoji potreba da se osigura dostupnost **odgovarajuće podrške** osobama koje trpe bilo koju od ovih posljedica upotrebe govora mržnje ili su pod rizikom. Naročito je potrebno da se ova podrška pruži što je prije moguće nakon što su bili izloženi govoru mržnje, a nakon toga i kroz razne službene odgovore na takav govor, uključujući i bilo koji krivični postupak. Za pružanje takve podrške potrebni su primjereno obučeni savjetnici. Konkretno, oni bi trebali da budu u mogućnosti da pitaju tu osobu o njenim osjećajima i strahovima i utvrde da li postoji potreba za bilo kakvom medicinskom pomoći. Uz to, ovi savjetnici moraju osobu koja je bila meta govora mržnje uvjeriti da to nije njena krivica i pomoći joj da povrati osjećaj kontrole i samopouzdanja. Također treba prepoznati da postupak oporavka može potrajati, a konkretno trajanje može varirati ovisno o određenom iskustvu i karakteru pogođene osobe. Pružanje ovog oblika podrške osobama na koje je usmjeren govor mržnje mora se organizirati na sistematskoj osnovi i biti dostupno bez obzira na oblik upotrebe govora mržnje.

Ostvarivanje prava na obeštećenje

107. Istovremeno, oni na koje je usmjeren govor mržnje imaju pravo odgovoriti na njega **kontragovorom i osudom, kao i** zatražiti obeštećenje u postupku pred nadležnim sudovima i organima. Međutim, posjedovanje takvih prava nije dovoljno. Također je važno da osobe budu upoznate sa takvim mogućnostima i da ih se ne odvraća od njihovog korištenja.
108. Postoje razne mjere koje se mogu usvojiti kako bi se osiguralo da oni koji su bili na meti govora mržnje budu **upoznati sa svojim pravima**. Te mjere uključuju promotivne kampanje koje jasno daju do znanja ne samo da je upotreba govora mržnje neprihvatljiva, već također utvrđuju različite načine na koje osobe na koje je govor mržnje bio usmjeren mogu odgovoriti na njega ili zatražiti obeštećenje. Ovim kampanjama bi se trebalo naglasiti da je prijavljivanje govora mržnje ključni dio šireg djelovanja u borbi protiv upotrebe govora mržnje, jednako kao i rješavanje konkretne situacije datog pojedinca. Kampanje ove vrste često mogu biti uopštene. Međutim, u nekim bi slučajevima moglo biti posebno korisno da ih se usmjeri na osobe koje pripadaju određenim grupama, poput vidljivih manjina ili LGBT osoba, putem nevladinih organizacija ili medija koje oni najčešće koriste.
109. Uz to, informacije o raznim mogućnostima poduzimanja mjera protiv upotrebe govora mržnje mogu se širiti putem centralnih i lokalnih ureda vlade koje koristi javnost, savjetodavnih centara, pravnika i nevladinih organizacija.

Uklanjanje prepreka u ostvarivanju obeštećenja

110. Nadalje, čak i kad postoji svijest o pravima, postoje razni faktori koji mogu obeshrabriti one koji su na meti govora mržnje da ih koriste. To može uključivati osjećaj da je to previše komplikovano, preskupo ili da nije vrijedno truda, posebno ako se vjeruje da se pritužbama neće vjerovati, odnosno da se one neće ozbiljno shvatiti. Osim toga, osobe se mogu odvratiti od poduzimanja radnji zbog straha od posljedica osoba koje koriste govor mržnje, kao i zbog stvarnih prijetnji koje im upućuju. Čini se da svi ovi faktori dovode do manjeg prijavljivanja slučajeva upotrebe govora mržnje, što je zabilježeno u ciklusima monitoringa.
111. Zabrinutosti zbog **složenosti i troškova podnošenja pritužbi**, posebno onih koje uključuju pravne postupke, u vezi sa korištenjem govora mržnje mogu se najbolje riješiti tako što će se zahtjevi u pogledu pritužbi učiniti što jasnijim i jednostavnijim za korisnika i što će se osigurati odgovarajuća pomoć za podnošenje i provođenje pritužbi. Takva pomoć može imati oblik podrške organizacijama, bilo nevladinim, bilo tijelima za jednakost i nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava, davanja savjeta i zastupanja u relevantnim postupcima i/ili proširenja programa pravne pomoći

na podnošenje pritužbi, posebno tamo gdje su uključeni pravni postupci. Ne bi bilo primjereno da javna tijela ili privatne organizacije naplaćuju naknadu za svoje postupanje po pritužbama o upotrebi govora mržnje koje zaprime. Nadalje, bilo koja naknada koja se plaća za pravne postupke pokrenute u vezi sa upotrebom govora mržnje ne bi trebala biti toliko visoka da čini pokretanje postupka neizvodivim. Osim toga, svi oni koji imaju zadatak da zaprimaju pritužbe, bilo u javnim vlastima ili u privatnim organizacijama, trebali bi proći odgovarajuću obuku kako bi osigurali da način zaprimanja tih pritužbi sam po sebi ne odvrća podnosiocima.

112. Bez obzira na takvu podršku za podnošenje pritužbi, malo je vjerovatno da će one biti podnošene tamo gdje postoji snažan osjećaj da je mala vjerovatnost da naprave razliku, bilo da se radi o konkretnoj osobi ili grupi osoba kojoj pripada. Iz tog razloga je od ključne važnosti da se može pokazati pozitivan efekat pritužbe u vidu pravnog lijeka za osobu koja pokreće postupak odnosno donošenje mjere kojom se sprečava ponavljanje. To zahtijeva ne samo pravilnu istragu i utvrđivanje pritužbi, već i široku distribuciju njihovih ishoda. Takva distribucija bi mogla doprinijeti da osobe koje su na meti govora mržnje budu upoznate sa svojim pravima.
113. Nadalje, osobe koji su na meti upotrebe govora mržnje ne bi trebao odvrćati strah od posljedica koje bi mogle proizaći iz njihove pritužbe ili pružanja dokaza o takvoj upotrebi. Iz tog razloga bi trebala postojati posebna krivična zabrana bilo kakve **odmazde** protiv njih, kao što je otpuštanje s posla ili uznemiravanje. Na primjer, ECRI je u monitoringu država preporučio da neregularni migranti trebaju imati mogućnost da ulože pritužbu zbog krivičnog djela počinjenog iz mržnje bez rizika od trenutnog protjerivanja.

H. Samoregulacija

Preporuka 6

114. Ova preporuka se odnosi na načine suzbijanja upotrebe govora mržnje kroz aktivnosti tijela, institucija i drugih organizacija čiji ga članovi, odnosno osobe povezane sa njima, koriste. Iako upotreba govora mržnje izaziva opću zabrinutost javnosti i javlja se na širokom spektru različitih foruma, oni koji ga koriste u mnogim slučajevima će biti povezani konkretno s jednim ili više različitih tijela, institucija i organizacija, između ostalog, kao zaposlenici i korisnici objekata. To mogu biti javni i privatni subjekti, a među njih se ubrajaju i parlamenti i druga izabrana tijela na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, ministarstva i druga javna tijela, državna ili javna služba, političke stranke, stručna udruženja, poslovne organizacije i škole, univerziteti i druge obrazovne institucije, kao i vrlo širok spektar kulturnih i sportskih organizacija.

Pitanje odgovornosti

115. Bez obzira na to što problemi koji nastaju zbog upotrebe govora mržnje možda nisu poseban fokus aktivnosti koje provodi svako od ovih tijela, institucija i organizacija, svi oni imaju zajedničku odgovornost zajedno sa ostalim članovima u demokratskom društvu da poštuju i osiguraju urođeno dostojanstvo i jednaka i neotuđiva prava svih članova ljudske porodice. Tako bi, u mjeri u kojoj je to moguće u okviru njihove nadležnosti, ta tijela, institucije i organizacije morale jasno staviti do znanja da je upotreba govora mržnje od strane osoba povezanih s njima potpuno neprihvatljiva i trebale bi poduzeti mjere kako bi spriječile ili sankcionisale takvu upotrebu. Nadalje, trebale bi poduzeti sve mjere da budu upoznate ako neka od osoba povezanih s njima koristi govor mržnje. Trebale bi također osigurati provođenje edukacija tako da te osobe shvate zašto je upotreba govora mržnje neprihvatljiva i kako bi ostali mogli govoriti protiv takve upotrebe i osuditi je.

Osnovne karakteristike

116. Naglasak koji ovaj aspekt Preporuke stavlja na **samoregulaciju** odraz je potrebe da se osigura da svaka kontrola nad slobodom izražavanja bude što je moguće ograničenija. Uz to, utjelovljuje i priznanje da su ta tijela, institucije i organizacije često u najboljem položaju da identifikuju određene upotrebe govora mržnje i spriječe njihov nastavak, bilo ubjeđivanjem ili izricanjem nekog oblika sankcije. Iz tog razloga u mnogim slučajevima upotreba samoregulacije može biti najprikladniji i najdjelotvorniji pristup rješavanju govora mržnje. Međutim, sasvim je jasno da se **priroda tih tijela, institucija i organizacija može značajno razlikovati i da će to uticati na način izvršavanja njihove konkretne obaveze eliminacije govora mržnje**. To bi, dakle, trebalo imati na umu kada vlade pružaju podršku za samoregulaciju tijela, institucija i organizacija. Konkretno, svaka takva podrška ne bi trebala biti uslovljena usvajanjem jednog modela samoregulacije; **iz tog razloga samoregulacija koja uključuje medije detaljnije je obrađena u preporuci 7**.
117. Bez obzira na navedeno, preporuka 6 navodi određene karakteristike koje mogu biti korisne za sve samoregulacijske šeme i to usvajanje **kodeksa ponašanja** (ili etike) koji povlače određene sankcijama u slučaju nepoštivanja njihovih odredbi, aranžmane za nadzor izjava i publikacija kako bi se spriječila upotreba negativnih stereotipa i obmanjujućih informacija te pružanje obuke i uspostavu mehanizama za pritužbe.

Kodeksi ponašanja

118. Postojanje ovakvih kodeksa utoliko je važnije tamo gdje položaj govornika može podrazumijevati imunitet, kao što je to slučaj kod sudija i parlamentaraca, jer to može spriječiti bilo koji drugi oblik djelovanja protiv upotrebe govora mržnje od te osobe.
119. Iz monitoringa ECRI-ja jasno je da su različita tijela, institucije i organizacije već usvojile kodekse ponašanja (ili etike) i slične pakete standarda, uključujući poslovničke, koji se mogu koristiti za borbu protiv govora mržnje od strane onih koji su na neki način povezani s njima. Kodeksi pronađeni u raznim državama članicama uključuju kodekse za sudije, ministre, članove zakonodavnih tijela, članove profesionalnih organizacija, osobe uključene u sportske organizacije i osoblje i studente na univerzitetima i fakultetima. Uz to, postoji niz međunarodnih ili regionalnih kodeksa ili povelja koje su primjenjive na tijela, institucije i organizacije koje djeluju u državama članicama, kao što su Disciplinski kodeks Međunarodne nogometne federacije (FIFA), smjernice Evropske nogometne federacije (UEFA) i Povelja evropskih političkih stranaka za društvo bez rasizma. U nekim slučajevima doseg ovih kodeksa može biti prilično širok, naročito u slučaju osoba povezanih sa sportskim aktivnostima. Dakle, to se može odnositi ne samo na osobe koje se bave samim sportom ili su uključene u njegovu organizaciju i upravljanje, već se primjenjuju i na one koji posjećuju ili podržavaju aktivnosti kako tamo gdje se one odvijaju, tako i na drugim mjestima (na primjer tokom putovanja u dato mjesto održavanja). Određeni zakoni koji se odnose na parlamentarce također se primjenjuju na svim mjestima gdje se sporni govor koristi pa nisu ograničeni na postupke u zakonodavnom tijelu.
120. Međutim, odredbe u ovim kodeksima ne odnose se uvijek na upotrebu govora mržnje na određeni način. Umjesto toga, mogu se baviti raznim oblicima ponašanja koje on može obuhvatiti, kao što je upotreba uvredljivih ili prijetecih riječi, ili mogu samo vrlo uopšteno propisivati zahtjev poštivanja dostojanstva i jednakosti. Nažalost, u praksi se svi oblici govora mržnje ne tretiraju kao da su obuhvaćeni takvim formulacijama zbog čega se ne poduzimaju mjere protiv nekih korisnika govora mržnje, uključujući one koji koriste rasistički i homo- i transfobni govor. Korištenje kodeksa za suzbijanje govora mržnje vjerovatno će biti efikasnije ako je ponašanje koje se zabranjuje izričito formulisano korištenjem tumačenja govora mržnje u skladu sa ovom preporukom. Oni bi se posebno trebali baviti svim oblicima govora mržnje, a ne samo onim koji bi mogli povući krivične sankcije. Nadalje, kodeksi bi trebali jasno objasniti opredijeljenost onih

koji ih usvajaju za jednakost i dostojanstvo i ne ostavljati nikakvu sumnju u vezi sa njihovim stavom da je upotreba govora mržnje neprihvatljiva. U svim slučajevima formulacije korištene u kodeksima trebaju biti jasne i pristupačne tako da ne bude nejasnoća u pogledu ponašanja koje se smatra neprihvatljivim. To je važno kako za one koji bi mogli biti podvrgnuti sankcijama, tako i za one koji su na meti govora mržnje. Pored toga, kodekse treba distribuirati i s njima upoznati ne samo osobe na koje se primjenjuju, već ih također treba učiniti javno dostupnima, tako da svako kome je u interesu njihovo poštivanje može odgovarajuće da postupi.

121. Preporuka 6 izričito poziva političke stranke da potpišu Povelju evropskih političkih **stranaka za društvo bez rasizma**, jer njihovo prihvatanje ove povelje ne predstavlja samo priznavanje njihovih konkretnih odgovornosti kao aktera u demokratskom političkom procesu, već daje primjer i drugima u pogledu potrebe za usvajanjem kodeksa za borbu protiv upotrebe govora mržnje.⁷³

Implementacija

122. Iako usvajanje kodeksa samo po sebi odražava opredijeljenost za vrijednosti ugrađene u njih, njihova efikasnost također zahtijeva postojanje aranžmana kojima se garantuje poštivanje njihovih odredbi. To se najbolje može postići kombinacijom **mehanizama monitoringa i pritužbi**.
123. Tehnike monitoringa mogu se razlikovati. U nekim slučajevima će uključivati samo slušanje govora i pregled publikacija osoba povezanih sa dotičnim tijelom, institucijom ili organizacijom, a zatim odgovaranje na njih. Međutim, i pored toga treba postojati neko s jasnom odgovornošću za takvo praćenje, čak i ako i drugi mogu skrenuti pažnju na određene upotrebe govora mržnje. Nadalje, kao što naznačava preporuka 6, posebno je važno za one koji vrše monitoring da obrate pažnju na upotrebu negativnih stereotipa i obmanjujućih informacija, jer su negativni stereotipi manje očigledan oblik govora mržnje, dok obmanjujuće informacije produbljuju predrasude koje podupiru upotrebu govora mržnje. U kontekstu sportskih terena, posebnu pažnju treba posvetiti nadzoru onih koji prisustvuju događajima kako bi se spriječilo da u blizini distribuiraju ili prodaju bilo koji materijal u kojem se koristi govor mržnje, kao i da se spriječi pristup onima koji prikazuju ili nose transparente, letke i simbole na kojima se koristi govor mržnje i obustaviti ili zaustaviti događaj na kojem su prisutne osobe koje koriste govor mržnje.⁷⁴
124. Žalbeni mehanizmi mogu omogućiti da se utvrdi jesu li kršene odredbe kodeksa čak i ako interno praćenje ili izvještaji drugih nisu ukazali da je do toga došlo. Uz to, ako se utvrdi takva povreda, oni mogu odlučiti koje sankcije treba izreći. Takvi mehanizmi trebali bi biti otvoreni ne samo onima koji su povezani sa relevantnim tijelom, institucijom ili organizacijom, već i onima koji imaju osnova da smatraju da su na meti povezane osobe koja koristi govor mržnje. Trebali bi sadržavati jasne, pravične i transparentne postupke i trebali bi biti lako dostupni, na primjer putem linije za pomoć ili nekog internetskog kanala. Tijela, institucije i organizacije sa mehanizmima za pritužbe trebaju uložiti posebne napore kako bi potaknuli osobe na meti govora mržnje da podnesu pritužbe. Oni bi također trebali nadzirati kako se takve pritužbe rješavaju kako bi mogli pružiti istinski pravni lijek onima koji su pogođeni takvom upotrebom.
125. Većina postojećih kodeksa također predviđa izricanje sankcija u slučaju kršenja njihovih odredbi. Oni se razlikuju, ali mogu obuhvatati izricanje novčanih kazni, smjenu ministra sa funkcije u vladi i sudije s njegove funkcije, udaljavanje člana parlamenta iz postupka zakonodavnog tijela, izbacivanje i zabranu pristupa sportskim terenima,

⁷³ Vidi također ECRI-jevu Deklaraciju o upotrebi rasističkih, antisemitskih i ksenofobnih elemenata u političkom diskursu (usvojena 17. marta 2005.).

⁷⁴ Vidi GPR br. 12 *Suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije u oblasti sporta*.

oduzimanje bodova na sportskim takmičenjima i zahtjev za održavanjem sportskih događaja iza zatvorenih vrata. Važno je da sve izrečene sankcije istinski odražavaju težinu upotrebe govora mržnje, jer bi se u protivnom moglo protumačiti da se takva upotreba odobrava. Svakako, izricanje odgovarajućih i dobro publiciranih sankcija za upotrebu govora mržnje može poslati jasnu poruku protiv govora mržnje i pokazati da je neograničena sloboda izražavanja neprihvatljiva. Dakle, tamo gdje je sankcionirana određena upotreba govora mržnje, bit će važno da rukovodstvo dotičnog tijela, institucije ili organizacije na ovu činjenicu skrene pažnju i osobama koje su s njom povezane i široj javnosti, uz izričito naglašavanje da je upotreba govora mržnje potpuno neprihvatljiva.

126. Efikasna primjena kodeksa uveliko ovisi o provođenju **odgovarajuće obuke** za one koji imaju odgovornosti u tom pogledu. Takve osobe posebno trebaju razumjeti šta predstavlja govor mržnje, uključujući njegovu upotrebu u kodiranim ili manje očitijim formatima, kako odgovoriti na njegovu upotrebu i kako postupati s onima koji ga koriste, kao i kako provoditi nadzor i upravljati mehanizmima za pritužbe na odgovarajući način. Budući da to nije nešto što mogu lako postići sva tijela, institucije i organizacije za koje bi bilo primjereno usvajanje kodeksa koji se bave govorom mržnje, pružanje podrške od strane vlada moglo bi biti posebno korisno. To se može učiniti direktno ili omogućavanjem subjektima sa ekspertizom u ovoj oblasti da pružaju takav vid podrške.
127. Uz to, implementacija kodeksa bit će efikasna samo ako se osiguraju **dovoljna sredstva** za različite mehanizme monitoringa i pritužbi. Prema tome ovaj faktor treba uzeti u obzir kako u vrijeme njihovog usvajanja, tako i u naknadnim analizama njihove primjene.
128. Nadalje, kako bi se olakšalo usvajanje i primjena kodeksa ponašanja (ili etike) za borbu protiv upotrebe govora mržnje, bilo bi korisno da vlade također pružaju podršku za **razmjenu informacija** između svih zainteresiranih tijela, institucija i organizacija u pogledu prednosti i mana kodeksa koji su na snazi već neko vrijeme.

Odnos prema drugim oblicima obeštećenja

129. U mnogim se slučajevima može očekivati da samoregulacija općenito, a posebno interni mehanizmi za pritužbe efikasno rješavaju upotrebu govora mržnje, uključujući pružanje odgovarajućeg obeštećenja onima koji su bili na meti takvog govora. Međutim, to neće uvijek biti slučaj, pogotovo kada je konkretna upotreba govora mržnje takva da bi adekvatan odgovor mogao biti ili plaćanje odštete ili izricanje krivične sankcije. Iz tog razloga, iako zahvaljujući samoreglativnim aranžmanima često neće biti ni potrebe za ostvarivanjem drugih zakonskih oblika obeštećenja, ovakvi aranžmani nikada ne bi smjeli predstavljati ili postati prepreka za traženje takvih oblika obeštećenja.

I. Mediji i internet

Preporuka 7

130. Upotreba govora mržnje u velikoj većini slučajeva odvija se putem medija i interneta, pri čemu internet omogućava veći domet i neposrednost takve upotrebe. Isto tako, mediji i internet također su među primarnim sredstvima ne samo za komuniciranje i jačanje vrijednosti koje upotreba govora mržnje želi potkopati, već i za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja koje je od temeljne važnosti za demokratsko društvo. Dakle, specifični fokus u ovoj preporuci na regulaciji i samoregulaciji medija i interneta rezultat je njihovog posebnog značaja za govor mržnje, kao sredstava za njegovo korištenje i osporavanje, kao i potrebe da se osigura da svaka kontrola nad slobodom izražavanja bude što je moguće ograničenija. Iako određena mjera regulacije medija i interneta nije u suprotnosti sa pravom na slobodu izražavanja, veće

oslanjanje na samoregulaciju u borbi protiv upotrebe govora mržnje u mnogim slučajevima će biti ne samo efikasnije nego i primjerenije.

Prepoznavanje različitosti

131. Izraz "**mediji i internet**" obuhvata mnoge oblike komunikacije sa znatno drugačijim karakteristikama i uticajem. Zato pokriva štampane medije (poput novina, časopisa i knjiga, kao i brošura, letaka i plakata), ali i audiovizuelne i elektronske medije (poput radija, televizije, digitalnih snimaka zvuka i slike, web stranica, aplikacija, e-adresa i širokog spektra društvenih medija i videoigara) i nesumnjivo drugih oblika komunikacije koji se još mogu razviti. Osim toga, neke stvari koje se govore, objavljuju ili na drugi način komuniciraju bit će individualne, dok će druge biti proizvod velikih poslovnih poduhvata. Neke takve komunikacije bit će podvrgnute različitim oblicima uređivačke kontrole, ali druge će se pojaviti bez da ih pregleda bilo ko osim njihovih autora i bez prethodnog znanja pružaoca komunikacijskog sredstva. U mnogim slučajevima autor komunikacije može se identifikovati, ali u drugim može ostati anonimna. Neke komunikacije će doći do publike gotovo trenutno, a druge će zavisiti od spremnosti na slušanje, čitanje ili na pristupanje onome što se komunicira na drugi način. Neke će biti široko rasprostranjene i/ili trajne, ali druge će u svom postojanju biti jedva primijećene i/ili prolazne. Sve ove razlike treba uzeti u obzir pri određivanju obima regulatornog djelovanja i samoregulacije, kao i jesu li očekivanja šta mogu postići realna.
132. Osim zahtjeva koji se primjenjuju na izvještaje i publikacije (uključujući emisije) prema opštem zakonu (objašnjeno u sljedećem poglavlju), stepen konkretne regulacije kojoj su podvrgnuti mediji i internet razlikuje se od jedne države članice do druge. U nekim slučajevima postoji zahtjev za dobivanjem licence ili franšize za rad. Također se može zahtijevati poštivanje određenih standarda, uz izricanje sankcija u slučaju njihovog kršenja, uključujući trajni ili privremeni gubitak licence ili franšize. U drugim slučajevima može postojati samo zahtjev za poštivanjem određenih standarda i postojanje neke ovlasti da se zabrani puštanje u opticaj određenog materijala, kao i mogućnost vršenja neizravnog uticaja kroz subvencije u novcu ili naturi za koje je potrebno ispuniti konkretne uslove. Ipak, u drugim slučajevima ne postoje posebni zahtjevi koje treba poštivati, osim onih prema općenito važećem zakonu.

Osnovni zahtjevi

133. Sve **regulatorne radnje** u vezi sa medijima i internetom - uključujući one usmjerene na upotrebu govora mržnje - moraju biti u skladu sa pravom na slobodu izražavanja i pružati zaštitne mjere protiv zloupotrebe moći primjenjive na sve pravne mjere koje utiču na ostvarivanje ovog prava (elaborirano u sljedećem pasusu). Preporuka 7 ne sugerira da bi se trebale usvojiti bilo kakve nove regulatorne ovlasti, ali ukazuje na to da bi se trebalo efikasno iskoristiti sve postojeće, uključujući cijeli raspon dostupnih sankcija koje bi mogle biti relevantne za borbu protiv upotrebe govora mržnje. U tu svrhu, međutim, važno je, kao što je već primijećeno, da relevantno tumačenje govora mržnje treba biti jednako široko kao ono u Preporuci. Uz to, ovakva ovlaštenja bit će korisna samo ako nadležna tijela aktivno nadziru subjekte koje bi trebala regulisati, uključujući iniciranje sagledavanja načina na koji se prikazuju određene grupe osoba, i odmah odgovaraju na slučajeve upotrebe govora mržnje na koje im je skrenuta pažnja.
134. Osim toga, regulatorna tijela bi trebala osigurati dovoljnu svijest javnosti o njihovoj ulozi kako bi im se na takve slučajeve zapravo skrenula pažnja. Nažalost, podsjeća se da je u ciklusima monitoringa primijećeno da mjerodavna tijela ponekad postoje samo na papiru, jer zapravo nisu pravilno konstituirana i to očito treba ispraviti da bi se dogodila bilo kakva regulatorna radnja. Međutim, u skladu sa potrebom poštivanja prava na slobodu izražavanja, subjekti koji imaju regulatornu ulogu bi trebali uvidjeti da je poželjno da ovlaštenja koja imaju prioritarno koriste za efikasnu samoregulaciju

upotrebe govora mržnje, umjesto da sami nastoje da se direktno upliću u rad medija i interneta.

135. Analiza preporuke 6 o **samoregulaciji** u pogledu usvajanja odgovarajuće formuliranih kodeksa ponašanja (ili etike), monitoringa, mehanizama pritužbi i obuke općenito je primjenjiva na samoregulaciju medija i interneta. Iz tog razloga se to ne ponavlja u ovom dijelu, ali su istaknuti određeni aspekti koji su posebno važni za medije i internet.

Kodeksi ponašanja

136. Kao što je navedeno u ciklusima monitoringa, kodekse ponašanja (ili etike) koji sadrže odredbe o govoru mržnje već su usvojili mnogi medijski profesionalci i organizacije, uključujući i internet industriju.⁷⁵ Neke su usvojili sami profesionalci, a drugi su interni dokumenti određenih organizacija, ali mnogi se primjenjuju na konkretne sektore. U nekim slučajevima ih u potpunosti iniciraju oni koji ih i usvajaju, ali često su rezultat regulatornih pritisaka. Međutim, iako ovi kodeksi često izričito predviđaju da se ne smije podsticati na mržnju i ne smije se širiti diskriminacija, oni općenito ne obuhvataju sve aspekte govora mržnje kako to uviđa i Preporuka, uključujući i njegove manje očigledne oblike. Osim toga, u nekim državama članicama postojeći kodeksi su ograničeni, bilo formalno ili u praksi, samo na štampane medije, pri čemu se možda ne primjenjuju na prateće internetske stranice na kojima se može objavljivati govor mržnje.
137. Zato postoji potreba za podsticanjem na usvajanje kodeksa koji pokrivaju najširi mogući raspon upotrebe medija i interneta. Nadalje, takvi kodeksi, ili uslovi korištenja, bi trebali upravljati svima, a ne samo medijskim profesionalcima i organizacijama, iako možda neće biti moguće da pokrivaju sve pojedinačne inicijative (poput samostalnog objavljivanja). To ne znači da bi trebao postojati samo jedan kodeks, jer bi to moglo otežati ili čak onemogućiti obuhvat različitih oblika komunikacije koji se koriste. Međutim, ponašanje propisano u ovim kodeksima trebalo bi izričito koristiti tumačenje govora mržnje u skladu sa Preporukom.
138. Osim toga, s obzirom na uticaj koji mogu izvršiti mediji ili internet ili koji se može izvršiti putem njih, bilo bi primjereno da ovi kodeksi ne samo zabranjuju upotrebu govora mržnje u svim njegovim oblicima, već i ukazuju na načine predstavljanja informacija na takav način da se izbjegne nepotrebno jačanje stavova koji su u osnovi govora mržnje, zahtijevaju da se pravilno uzme u obzir perspektiva onih koji su na meti govora mržnje prilikom izvještavanja o događajima i podsticati izvještavanje o događajima koji osporavaju negativne percepcije o određenim grupama osoba. Izvještavanje o etničkom porijeklu navodnog počinioca krivičnog djela tako nije općenito relevantno, ali taj podatak često ostaje upamćen, čak i kada je osoba oslobođena u kasnijem postupku. Također je potrebna pažnja pri izvještavanju o nekim događajima, posebno onim koji uključuju ekstremiste ili teroriste, jer senzacionalizacija takvih vijesti i usredotočenost na dramu mogu nenamjerno produbiti predrasude i rasplamsati strasti.
139. Uz to, trebalo bi razmotriti da li se o određenim događajima koji uključuju osobe koje su često stigmatizirane izvještava samo zato što osobe koje o njima izvještavaju dijele negativnu percepciju o tim osobama, kao i da li osobe koje pokazuju netrpeljivost prema takvim grupama dobijaju privilegiran pristup određenim medijskim kućama. Slično tome, uslovi korištenja web foruma i sličnih usluga mogu isključiti upotrebu anonimnih komentara. Uz to, mogli bi onemogućiti pristup noću kada je objavljivanje uvredljivih komentara lakše korištenjem anonimnog pristupa. Osim toga, izvještaji o događajima koji uključuju ili se odnose na osobe koje su često na meti korištenja govora mržnje, kao što su osobe koje izvještavaju o svom učešću u nekim navodnim sporovima ili nemirima, često ne sadrže njihove stavove o datim okolnostima, čime se omogućava jačanje dezinformacija i negativnih stereotipa, bez

⁷⁵ Kao što su Najbolje prakse za odgovor na mržnju na internetu Lige protiv klevete (ADL), kojima su se pridružili Facebook, Google, Microsoft, Soundcloud, Twitter, Yahoo, YouTube i druge društvene mreže.

njihovog osporavanja. Nadalje, takvo stereotipiziranje i stigmatizacija također bi se moglo osporiti objavljivanjem izvještaja koji prikazuju osobe koje pripadaju grupama osoba ciljanih govorom mržnje u pozitivnom svjetlu, poput onih koji se bave njihovom uspješnom integracijom ili objašnjavaju vrijednosti koje podupiru određene tradicije. Izvještavanje ove vrste moglo bi se olakšati podsticanjem na razvoj alata kao što je rječnik za novinare koji objašnjava određene ključne pojmove integracije, što je navedeno u ciklusu monitoringa. Tako bi kodeksi mogli potaknuti medije na razvijanje kontra-narativa „obrazloženju“ koje podupire upotrebu govora mržnje.⁷⁶

Monitoring

140. Ključni aspekt samoregulacije je praćenje onoga što se prenosi putem medija i putem Interneta. To je od opšte važnosti, ali je posebno potrebno ako takav sadržaj nije bio pod bilo kojim oblikom uredničke kontrole. Čak i tamo gdje postoje kodeksi ponašanja (ili etike), praćenje se ne provodi uvijek sistemski. To je posebno slučaj sa korištenjem govora mržnje na internetu. Međutim, kao što su neki internetski servisi pokazali, postoje razne automatske tehnike za traženje govora mržnje na internetu i one se mogu nadopuniti određenim kapacitetima za prijavljivanje njegove upotrebe, a sporni materijal se tada može ukloniti u skladu sa uslovima servisa. Takve šeme treba replicirati i, gdje god je to moguće, trebaju ih podsticati regulatorna tijela. Uz to, regulatorna tijela trebala bi podsticati istraživanja o tome kako povećati njihovu efikasnost. Nadalje, pojedinačne korisnike treba podsticati da prijavljuju upotrebu govora mržnje, a nevladinim organizacijama treba pružiti podršku u provođenju nadzora ili za rad kontakt osoba ili linija za pomoć kako bi se takve upotrebe govora mržnje mogle prepoznati. Monitoring će se, međutim, isplatiti samo ako to također dovodi do pravovremenog brisanja korisnika govora mržnje koji su identificirani, a neke društvene platforme koje su poduzele oba ova pristupa već su se obavezale na to. Također bi trebalo razmotriti, u određenim slučajevima, da li bi bilo primjereno blokirati pristup internetskim uslugama u slučaju uporne upotrebe govora mržnje.

Mehanizmi pritužbi

141. Čini se da uticaj postojećih mehanizama za pritužbe varira. Iako sigurno postoje slučajevi u kojima se pritužbe na upotrebu govora mržnje razmatraju i uvažavaju, postoje mnogi drugi slučajevi gdje se to ne dogodi. Uz to, kao što je već napomenuto, neki su ograničeni na štampane medije, a posebno na novine i časopise. Osim toga, čak ni ovi mehanizmi nisu primjenjivi na sve takve publikacije jer se zasnivaju na dobrovoljnom članstvu što nije izbor svih. Uz to, neki od mehanizama su u potpunosti interna tijela određenog medija ili internetskog subjekta. Nadalje, neki mehanizmi ne zaprimaju velik broj pritužbi unatoč razmjerima korištenja govora mržnje. To bi se djelomično moglo pripisati činjenici da mehanizmi nisu dobro poznati, a tamo gdje to nije slučaj, nedostatku povjerenja u njihovu efikasnost. Svakako, sve donesene odluke, koje obično podrazumijevaju objavljivanje određenog nalaza mehanizma, obično nisu obavezujuće i prema njima se ne postupa uvijek.
142. Zato postoji potreba ili za mehanizmima za pritužbe koji se primjenjuju na određene sektore medija i interneta, što znači da nisu samo interna tijela i da imaju širu nadležnost za obuhvatanje sektora koji trenutno nisu obuhvaćeni ili za sličnim tijelima koja bi bila uspostavljena za te sektore. Osim toga povjerenje u takve mehanizme treba osnažiti tako da ih se učini poznatijim, nezavisnijim od uticaja onih čiji se postupci razmatraju i većom prihvaćenošću njihove uloge i odluka, pri čemu njihove odluke treba istaknuti u dovoljnoj mjeri. Iz tog razloga bi regulatorna tijela trebala podsticati korake u ovom pravcu.

⁷⁶ Vidi dalje Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope, *Etičko novinarstvo i ljudska prava*, (CommDH (2011) 40, 8. novembra 2011.).

Očuvanje slobode izražavanja

143. Istovremeno, samoregulatorno djelovanje ne bi trebalo dovesti do neopravdanog miješanja u pravo na slobodu izražavanja. Iz tog razloga bi zabrana i brisanje materijala sa, na primjer, društvenih platformi bilo opravdano samo tamo gdje je stvarno upotrijebljen govor mržnje. Međutim, sigurno je moguće da primjena kodeksa ponašanja i uslova korištenja koja dovodi do zabrane i brisanja materijala zapravo može uključivati pogrešno ili preširoko tumačenje onoga što može predstavljati govor mržnje, što ima za posljedicu neopravdano ograničavanje slobode izražavanja u konkretnim slučajevima. Zato postoji potreba da odluke koje imaju za posljedicu zabranu ili brisanje materijala podliježu žalbi i u konačnici osporavanju pred sudom. Bez takvih pravnih lijekova neće biti odgovarajuće zaštite prava na slobodu izražavanja.

Provođenje obuke

144. Kao i kod ostalih oblika samoregulacije, također je potrebno osigurati **odgovarajuću obuku** za osobe koje u njoj učestvuju. Konkretno, medijski profesionalci ne bi trebali samo dublje razumjeti šta čini govor mržnje, već i cijeniti kako u onome što pišu i objavljuju mogu izbjeći omogućavanje njegove upotrebe i boriti se protiv uslova koji dovode do takve upotrebe promovišući toleranciju i bolje razumijevanje među kulturama.

J. Administrativna i građanska odgovornost

Preporuka 8

145. Ova preporuka se odnosi na nametanje administrativne i građanske odgovornosti za upotrebu govora mržnje. Posebno pojašnjava različite odgovornosti koje mogu biti povezane sa takvom upotrebom, uzimajući u obzir njene različite oblike i stepen uključenosti određenih aktera. Pored potrebe za odštetom za određenu štetu koja bi se trebala urediti u svjetlu preporuka u tačkama 10-13 i 15 GPR-a br. 7, preporuka 8 identificira potrebu za konkretnim ovlastima da se zahtijeva brisanje određenog govora mržnje, blokiranje web stranica koje koriste govor mržnje i objavljivanje potvrde da je govor mržnje objavljen, kao i zabranu širenja govora mržnje i obavezivanje na otkrivanje identiteta onih koji ga koriste. Te ovlasti se predlažu samo za ozbiljnije slučajeve korištenja govora mržnje i zahtijeva se da njihova primjena podliježe sudskom odobrenju ili saglasnosti kako bi se osiguralo poštivanje prava na slobodu izražavanja.
146. Kako bi se osiguralo poduzimanje odgovarajućih mjera protiv ovih ozbiljnih slučajeva upotrebe govora mržnje, također se preporučuje da se mogućnost za pokretanje relevantnih postupaka proširi ne samo na one koji su na meti upotrebe govora mržnje već i na tijela za jednakost, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i zainteresirane nevladine organizacije. Uz to, preporuka prepoznaje da je za djelotvorno korištenje ovih ovlaštenja potrebna i obuka uključenih sudija, advokata i službenika, kao i razmjena dobrih praksi između onih koji učestvuju u izvršavanju takvih ovlasti.

Pojašnjavanje osnova za odgovornost

147. Šteta koja proizilazi iz upotrebe govora mržnje u većini će slučajeva biti moralne prirode. Međutim, mogu postojati slučajevi u kojima osobe izložene takvoj upotrebi također mogu dokazati da su zbog toga pretrpjeli materijalnu štetu, na primjer u slučajevima gdje postoji povezanost s uskraćivanjem mogućnosti zaposlenja ili gubitkom radne sposobnosti zbog lošeg zdravlja. Iz tog razloga je potrebno da zakon razjasni posebne okolnosti u kojima **bi se mogla platiti naknada** i osnovu prema upravnom ili građanskom zakonu po kojoj se ta naknada može tražiti, bilo kao u nekim državama članicama u skladu sa zaštitom ličnosti i ugleda ili pozivanjem na neku drugu administrativnu ili građansku povredu. Osim toga, upotreba govora mržnje također

može naštetiti ugledu cijele zajednice ili grupe osoba. Međutim, iako konkretni individualni gubitak neće nužno biti značajan u svim takvim slučajevima, mogućnost da se zatraži davanje izjave da je ugled osoba koje pripadaju toj zajednici ili grupi osoba oštećen i/ili neka simbolična naknada bi mogli biti primjerene mjere i kao takve propisane zakonom.

148. Nadalje, kako bi se osiguralo da nema neopravdanog uplitanja u pravo na slobodu izražavanja, svaka odgovornost bi trebala biti ograničena na ozbiljniju upotrebu govora mržnje i to s namjerom da potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminaciju onih na koje je usmjerena, ili kada se to može opravdano očekivati. Dakle, ne bi trebalo biti dovoljno da se pokaže šteta ili gubitak kao rezultat određene upotrebe govora mržnje da bi se utvrđivala bilo kakva odgovornost; da bi određivanje odgovornosti bilo opravdano, konkretna upotreba također treba biti određene težine, odnosno treba postojati namjera podsticanja ili neposredni rizik da se to dogodi.

Prepoznavanje različitih odgovornosti

149. Istovremeno će biti potrebno pojašnjenje i o tome ko zapravo može podlijevati utvrđivanju odgovornosti zbog upotrebe govora mržnje. To je od presudne važnosti jer, kako napominje preporuka 8, korištenje govora mržnje može podrazumijevati uključenost mnogih različitih vrsta subjekata i sredstava komunikacije. Zato bi se trebao uspostaviti odgovarajući pravni okvir koji reguliše njihove **pojedinačne odgovornosti**, ako postoje, zbog korištenja poruka govora mržnje.
150. Iako bi izvorni autor određenog govora mržnje mogao imati određenu odgovornost za tu upotrebu, prilikom utvrđivanja stepena u kojem tu odgovornost dijele drugi, ako je to uopšte slučaj, neophodno je razmotriti faktore kao što su sljedeći: jesu li ili ne oni aktivno učestvovali u njegovom širenju, bez obzira na to jesu li bili svjesni da se njihovi objekti koriste u tu svrhu, jesu li ili nisu koristili tehnike za identifikovanje takve upotrebe i odgovornih osoba za to i jesu li odmah djelovali da zaustave dalju upotrebu govora mržnje nakon što su bili upoznati s tim. S tim u vezi treba napomenuti da je Evropski sud za ljudska prava smatrao da pravo na slobodu izražavanja nije povrijeđeno tamo gdje je utvrđeno da je kompanija odgovorna prema osobama koje su bile na meti govora mržnje objavljenog na njenom internetskom informativnom portalu.⁷⁷ Sud je tako odlučio uzimajući u obzir krajnju prirodu komentara, nepostojanje načina za identifikovanje osobe koja je postavila komentare kako bi se mogla goniti, propust kompanije da spriječi ili odmah ukloni komentare i činjenicu da ekonomske posljedice odgovornosti nisu bile značajne za kompaniju, budući da je određena naknada bila proporcionalna i nije uticala na njeno poslovanje.⁷⁸
151. Nadalje, u nekim slučajevima mogućnost iskorištavanja određenih kapaciteta za upotrebu govora mržnje može ukazivati na nepoštivanje regulatornih zahtjeva. U takvim slučajevima, prilikom izricanja bilo kakvih **administrativnih sankcija**, poput novčane kazne ili gubitka licence ili franšize, također bi trebalo uzeti u obzir posebne okolnosti slučaja, uključujući i to jesu li izdata prethodna upozorenja o datim propustima ili ne. Nerazmatranje ovih okolnosti moglo bi dovesti do nesrazmjernog odgovora, koji bi bio u suprotnosti sa pravom na slobodu izražavanja

Pravni lijekovi osim naknade

152. Uz isplatu odštete i izricanje upravnih sankcija, preporuka 8 predviđa potrebu za nekoliko **drugih pravnih lijekova** u slučajevima upotrebe govora mržnje. Predmetni pravni lijekovi, brisanje, blokiranje web stranica, objavljivanje priznanja, zabrana širenja

⁷⁷ *Delfi AS protiv Estonije* [GC], br. 64569/09, 16. juna 2015.

⁷⁸ *Usp. Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske*, br. 22947/13, 2. februara 2016. godine u kojoj je činjenica da nije korišten govor mržnje bila faktor za utvrđenje da je nametanje odgovornosti kompaniji za objavu na njezinom internetskom portalu predstavljalo kršenje prava na slobodu izražavanja.

i prisilno otkrivanje, podrazumijevaju značajna miješanja u pravo na slobodu izražavanja. Ipak, njihova upotreba neće nužno značiti kršenje člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer je to Evropski sud za ljudska prava⁷⁹ smatrao prikladnim u određenim okolnostima. Dakle, postoji potreba da se osigura korištenje ovih lijekova samo kada je upotreba govora mržnje onolikog stepena težine koji propisuje preporuka 8, odnosno kada se govor mržnje upotrebljava s namjerom da potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije onih na koje je usmjeren, ili se to opravdano može očekivati. Pored toga, potrebno je da ovi lijekovi budu stvarno neophodni za ispravljanje date situacije, ali i da njihov učinak ne bude širi od onog koji ta situacija zahtijeva.⁸⁰ Na primjer, ne bi bilo potrebno da se traži brisanje ili objavljivanje priznanja tamo gdje je to već urađeno.

Važnost sudske kontrole

153. Nadalje, zahtjev da svako izvršavanje takvih ovlasti podliježe sudskom odobrenju ili saglasnosti odraz je suštinske važnosti toga da sudovi mogu vršiti nadzornu ulogu i na taj način pružati zaštitu od mogućeg neopravdanog uplitanja u pravo na slobodu izražavanja. U većini slučajeva za izvršavanje takvih ovlasti potrebno je prethodno odobrenje suda, ali također se prepoznaje da može biti hitnih situacija u kojima nije prikladno čekati dok se zatraži takvo odobrenje prije djelovanja, pa se sudska kontrola može dogoditi tek nakon što je konkretna ovlast iskorištena.

Pravo na pokretanje postupka

154. Osobe koje su na meti govora mržnje svakako trebaju imati mogućnost da zahtijevaju korištenje ovih ovlasti. Zapravo, već postoje mogućnosti u nekim državama članicama da osoba čija je ličnost povrijeđena korištenjem govora mržnje traži prekid ovog nezakonitog miješanja i/ili otklanjanje njegovih posljedica. Nadalje, s obzirom na to da će sudski postupci biti sastavni dio postupka, neophodno je **pružiti pravnu pomoć** kako bi se takvim osobama omogućilo učešće u sudskim postupcima. Međutim, preporuka 8 također predviđa **ulogu tijela za jednakost, nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i zainteresiranih nevladinih organizacija** u korištenju ovlasti da se traži brisanje, blokiranje web stranica i objavljivanje priznanja, kao i zabrana širenja i obavezivanje na otkrivanje. Time se prepoznaje da svi ti subjekti mogu igrati ulogu u praćenju upotrebe govora mržnje. Kao rezultat, ti subjekti bi mogli biti u posebno dobroj poziciji da potkrijepe potrebu za primjenom ovih ovlasti i pokrenu postupak koji će takvu primjenu omogućiti. Usvajanjem konkretnih odredbi koje im omogućavaju takvo djelovanje vjerovatno će se osigurati da te ovlasti ne budu samo teoretski, već i praktični i djelotvorni lijekovi za upotrebu govora mržnje.

Potreba za obukom

155. Konačno, kao i kod ostalih mjera koje treba poduzeti za suzbijanje upotrebe govora mržnje, bit će potrebno osigurati da sudije, advokati i službenici uključeni u pružanje različitih administrativnih i građanskih pravnih lijekova za takvu upotrebu prođu **odgovarajuću obuku**. Ovo je važno kako bi im se omogućilo da shvate da li se ili nije događala upotreba govora mržnje dovoljne težine da opravda upotrebu tih pravnih lijekova, kao i da li je određena upotreba određenog lijeka u skladu sa pravom na slobodu izražavanja. Uz ovu obuku, ovi ciljevi bi se mogli ostvariti razmjenom dobrih praksi između onih koji postupaju u predmetima u kojima bi se mogli tražiti upravni i građanski pravni lijekovi. Takve razmjene se ne bi trebale ograničiti na razmjene

⁷⁹ Vidi, npr. *Andreas Wabl protiv Austrije*, br. 24773/94, 21. marta 2000., *Nordisk Film & TV A/S protiv Danske*, br. 40485/02, 8. decembra 2005., *Keller protiv Mađarske* (odl.), Br. 33352/02, 4. aprila 2006. i *Peta Deutschland protiv Njemačke*, br. 43481/09, 8. novembra 2012.

⁸⁰ *Usp. mjere prekomjernog blokiranja za koje je u predmetu Yildirim protiv Turske*, br. 3111/10, 18. decembra 2012. i *Cengiz i drugi protiv Turske*, br. 48226/10, 1. decembra 2015. utvrđeno da su prekršile član 10.

između sudija, advokata i dužnosnika u njihovoj određenoj državi članici, već bi se trebale proširiti i na one u drugim državama članicama kako bi se osigurala šira podjela iskustava. Države članice bi trebale omogućiti sve takve razmjene.

K. Administrativne i druge sankcije protiv organizacija

Preporuka 9

156. Ova preporuka se posebno bavi primjerenim odgovorom na upotrebu govora mržnje od strane političkih stranaka i drugih organizacija, kao i njihovih članova. Predviđa se dvostruki odgovor u takvim slučajevima. Prvo, trebalo bi povući finansijsku i druge oblike podrške od strane javnih tijela kada se ovi subjekti koriste bilo kojim oblikom govora mržnje ili, u slučaju njihovih članova, kada takva upotreba nije sankcionisana. Drugo, trebala bi postojati odredba o zabrani ili raspuštanju političkih stranaka i drugih organizacija, bez obzira primaju li takvu podršku, ako je njihova upotreba govora mržnje ozbiljnije prirode, odnosno ako je namijenjena da potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije, ili se to može razumno očekivati.
157. Dva preporučena odgovora nadovezuju se na slične odgovore u tačkama 16 i 17 GPR-a br 7. Konkretno, preporuka 9 se bavi upotrebom govora mržnje općenito, a ne samo promovisanjem rasizma kojim se bavi GPR br. 7. Osim toga, **zahtjev za povlačenje podrške javnih tijela** proširuje se na sve njene oblike. Tako bi obuhvatio ne samo podršku, kredite i druge oblike finansiranja za aktivnosti političkih stranaka i drugih organizacija, već i stavljanje na raspolaganje objekata ili prostorija, mogućnosti korištenja osoblja i bilo koje druge vrste praktične pomoći. Iako je preporuka 9 usmjerena na povlačenje svih ovih oblika podrške, ona također podrazumijeva da se takva podrška ni ne daje političkim strankama i drugim organizacijama ako su u vrijeme zahtjeva ispunjeni navedeni uslovi. Mjere predviđene preporukom 9 trebaju se poduzimati kako prema političkim strankama i organizacijama koje imaju formalnopravni status, tako i prema onima koje imaju više neformalni ili *de facto* karakter. Međutim, u preporuci 9 prepoznaje se da se sve takve mjere moraju uvijek primjenjivati na način koji je u skladu sa zahtjevima prava na slobodu udruživanja.

Obrazloženje

158. Korištenje govora mržnje od strane različitih organizacija, kao i propust da se zbog takvog korištenja sankcionišu njihovi članovi, zabrinjavajuća je pojava uočena tokom ciklusa monitoringa. To se posebno odnosi na njegovanje i širenje neonacizma, rasizma i ksenofobije u takvim slučajevima. U mnogim slučajevima su dati subjekti bile političke stranke, uključujući one zastupljene u zakonodavnom tijelu, i druge organizacije koje provode kampanje. Međutim, primijećena je i upotreba govora mržnje od strane drugih organizacija, uključujući studentska udruženja na univerzitetima i udruženja nogometnih navijača. U nizu slučajeva, organizacije koje koriste govor mržnje istovremeno su primale različite oblike javne podrške, obično finansijske u slučaju političkih stranaka i obezbjeđenje prostorija tamo gdje su uključeni drugi subjekti.

Trenutna praksa

159. U ciklusima monitoringa je uočeno da određeni elementi mjera koje se sada preporučuju već postoje u nekim državama članicama. Dakle, postoji mogućnost ukidanja javnog finansiranja političkih stranaka za koje se utvrdi da su neprijateljski postavljene prema pravima i slobodama garantovanim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Uz to, u mnogim državama članicama postoje ovlasti za zabranu ili raspuštanje organizacija, posebno onih koje podržavaju rasnu ili nacionalnu mržnju, potiču na nasilje i predstavljaju prijetnju demokratiji. Međutim, također je primijećeno da rješenja za ukidanje javnog finansiranja političkih stranaka nisu uvijek funkcionisala,

posebno zbog poteškoća u ispunjavanju procesnih zahtjeva i strogog tumačenja materijalnih odredbi. Osim toga, tamo gdje postoje ovlaštenja za zabranu ili raspuštanje organizacija koje promovišu rasizam, primijećeno je da zapravo nije poduzeta nikakva radnja. Razlog za to može biti nedovoljna aktivnost mjerodavnih tijela u prikupljanju dokaza koji bi bili potrebni za relevantni postupak ili samonametnuti zahtjev da takvi dokazi budu dovoljni i kao osnov za osuđujuću presudu protiv jednog ili više članova takvih organizacija. Nadalje, u određenom broju država članica još uvijek ne postoje ovlasti za zabranu ili raspuštanje organizacija koje promovišu rasizam.

Opravdanje mjera

160. Povlačenje podrške za političke stranke i druge organizacije nesumnjivo može dovesti do povrede prava na slobodu udruživanja njihovih osnivača i članova. To se još više odnosi na mjere koje rezultiraju njihovom **zabranom i raspuštanjem**. Međutim, pravo na slobodu udruživanja garantovano je članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Obje ove garancije prava predviđaju mogućnost njegovog ograničenja kada je to potrebno u demokratskom društvu radi zaštite različitih ciljeva, naročito prava i sloboda drugih. Uz to, oba sporazuma izričito predviđaju da se ništa u njihovim odredbama „ne može protumačiti kao da podrazumijeva bilo koje pravo bilo kojoj državi, grupi ili osobi da se bavi bilo kojom aktivnošću ili izvrši bilo koji čin usmjeren na poništavanje bilo kojeg od priznatih prava i sloboda“ ili na njihovo ograničenje u većoj mjeri nego što je to sporazumima propisano.⁸¹ Osim toga, član 20. stav 2. Pakta dodatno propisuje da je „svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na bilo kakvu diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje zabranjeno zakonom“.
161. Nadalje, član 4. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da države stranke „osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se rukovode idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe osoba određene boje ili određenog etničkog porijekla ili koje žele da opravdaju ili podstiču ma koji oblik rasne mržnje ili diskriminacije; one se obavezuju da usvoje neposredne i pozitivne mjere koje imaju svrhu da iskorijene svako podsticanje na takvu diskriminaciju, ili svako djelo diskriminacije, i u tu svrhu, vodeći računa o načelima navedenim u Opštoj deklaraciji o pravima čovjeka i o pravima koja su izričito navedena u članu 5. ove Konvencije, one se naročito obavezuju da, između ostalog: (a) Proglase kao krivično djelo... pružanje bilo kakve pomoći rasističkim aktivnostima, uključujući njihovo finansiranje; (b) da proglase kao nezakonite i da zabrane organizacije, kao i organizovanje i sve druge propagandne aktivnosti koje podstiču na rasnu diskriminaciju i koje je ohrabruju, kao i da proglase da je učešće u tim organizacijama ili u tim djelatnostima zakonom kažnjivo djelo; (c) da ne dopuste javnim vlastima, ni javnim državnim ili lokalnim ustanovama da potiču na rasnu diskriminaciju ili da je pomažu“.
162. U nekoliko svojih opštih preporuka, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije naglasio je potrebu da države stranke ispune svoje obaveze prema članu 4(b) Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije da proglase nezakonitim i zabrane organizacije koje promovišu ili potiču rasnu diskriminaciju. Komitet je to nedavno učinio u *Opštoj preporuci br. 35 Borba protiv rasističkog govora mržnje*, u kojoj je također jasno stavio do znanja da smatra da "spominjanje u članu 4. "organizovanih... propagandnih aktivnosti" implicira improvizirane oblike organizacije ili mreže i da se „sve ostale propagandne aktivnosti“ mogu tumačiti da obuhvataju neorganizovano ili spontano promovisanje i podsticanje rasne diskriminacije“ (CERD/C/GC/35, 26. septembra 2013., tačka 21.). Ovaj pristup je u skladu sa stavom

⁸¹ Član 17. odnosno član 5.

da udruženja na koje se odnosi garancija prava na slobodu udruživanja obuhvataju ona sa i bez odvojenog pravnog svojstva u odnosu na njihove članove.⁸²

163. Nadalje, u svojim zaključnim zapažanjima o periodičnim izvještajima podnesenim u skladu sa Međunarodnom konvencijom o uklanjanju rasne diskriminacije, Komitet je također izrazio potrebu da određene države stranke, uključujući države članice, usvoje posebno zakonodavstvo kojim se kriminaliziraju rasističke organizacije i učešće u takvim organizacijama, kao i da kažnjavaju organizacije koje propagiraju rasističke stereotipe i mržnju prema pripadnicima manjina. Uz to, komentarisao je potrebu da se postojeće zabrane pojačaju i koriste. Konkretno, Komitet je izrazio zabrinutost zbog određenih slučajeva u kojima nisu poduzete mjere za zabranu organizacija uključenih u širenje ideja o etničkoj superiornosti ili mržnji, ili upotrebe klevetničkog jezika ili zagovaranja nasilja zasnovanog na takvim idejama, iako se o tim slučajevima obimno izvještavalo u datoj zemlji.
164. Osim toga, potreba za izricanjem zabrana rasističkim udruženjima također je bila predmet određenih preporuka u Univerzalnom periodičnom pregledu.
165. U kontekstu gore spomenutih ograničenja prava na slobodu udruživanja, zato ne čudi da su i Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava zaključili da mjere poput onih koje preporuka 9 predviđa da se poduzmu protiv političkih stranaka i drugih organizacija, uključujući mjere njihove zabrane ili raspuštanja, nisu nužno u suprotnosti sa pravom na slobodu udruživanja. To je naročito slučaj kada je dati subjekt promovisao fašizam,⁸³ zagovarajući rasno motivisanje politike zajedno sa korištenjem širokog koordiniranog zastrašivanja,⁸⁴ potičući mržnju i diskriminaciju⁸⁵ ili na drugi način slijedeći ciljeve koji nisu u skladu sa pluralizmom i time podrivaju demokratske principe.⁸⁶
166. Pored toga, u svojim zaključnim zapažanjima o periodičnim izvještajima država članica Pakta, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava također je pozvao na posebno zakonodavstvo kojim se kriminaliziraju rasističke organizacije i izrazio potrebu za efikasnim koracima u borbi protiv mržnje i nasilja i diskriminacije te da se svim akterima i političkim snagama nametnu pravila postupanja i ponašanja koja su kompatibilna sa ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava. Slično tome, u svojim zaključnim zapažanjima o periodičnim izvještajima podnesenim u skladu sa Međunarodnom konvencijom za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije preporučio je usvajanje zakonskih i strateških mjera s ciljem sprječavanja registracije i raspuštanja aktivnosti, po potrebi, organizacija koje su učestvovala u ponavljajućim napadima na strance i pripadnike "vidljivih manjina".

Zahtjevi koje treba ispoštovati

167. Međutim, Evropski sud za ljudska prava i dva Komiteta također su svjesni mogućnosti da mjere predviđene u preporuci 9 dovedu do kršenja prava na slobodu udruživanja. Iz tog razloga su oba Komiteta izrazila zabrinutost u svojim zaključnim zapažanjima o periodičnim izvještajima o mogućnosti da se zakoni usmjereni protiv 'ekstremizma' tumače i provode na preširok način, čime se ciljaju ili stavljaju u nepovoljni položaj branioци ljudskih prava koji promovišu ukidanje rasne diskriminacije ili ne štite pojedinci i udruženja od njene proizvoljne primjene. Osim toga, bilo je mnogo slučajeva u kojima

⁸² Vidi Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2014.), tačka 48.

⁸³ Npr. *MA protiv Italije*, predstavka br. 117/1981, 10. aprila 1984.

⁸⁴ Npr., *Vona protiv Mađarske*, br. 35943/10, 9. jula 2013.

⁸⁵ *Association nouvelle des Boulogne Boys protiv Francuske* (odl.), br. 6468/09, 22. februara 2011.

⁸⁶ Npr. *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* [VV], br. 41340/98, 13. februara 2003. i *Kalifatstaat protiv Njemačke* (odl.), Br. 13828/04, 11. decembra 2006.

je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da je zabrana osnivanja političkih stranaka i drugih organizacija ili njihovo prisilno raspuštanje bilo neopravdano.⁸⁷ Dakle, sve mjere koje utiču na postojanje političkih stranaka i drugih organizacija i njihovu sposobnost djelovanja moraju biti potkrijepljene relevantnim i dovoljnim razlozima i biti proporcionalne u svom obimu.

168. Povlačenje različitih oblika podrške javnih tijela političkim strankama i organizacijama koje koriste govor mržnje ili ne sankcionišu svoje članove koji to čine, u principu je ograničenje kompatibilno sa pravom na slobodu udruživanja. Međutim, malo je vjerovatno da će se takvo povlačenje smatrati proporcionalnom mjerom ukoliko ne postoji jasna institucionalna opredijeljenost za korištenje govora mržnje. To će nesumnjivo postojati u slučajevima kada se takvi navodi mogu naći u dokumentima i izjavama o politikama ili istupima vodećih osoba u datoj političkoj stranci ili organizaciji, ali i tamo gdje ih pojedinačni članovi više puta koriste bez ikakvih prigovora. S druge strane, bit će manje očito kada se radi o izoliranom slučaju primjedbi pojedinog člana.
169. Zahtjevi za zabranu ili raspuštanje političke stranke ili druge organizacije su još precizniji, s obzirom na težinu te mjere.⁸⁸ To se odražava u ograničenju koje preporuka 9 stavlja na upotrebu takve mjere na situacije u kojima je namjera datog govora mržnje da potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije ili se to opravdano može očekivati. Iz tog razloga će biti potrebno utvrditi postoje li uvjerljivi dokazi o postojanju takve namjere ili da je postojala neposredna vjerovatnost da će doći do ovih radnji. Osim toga, tamo gdje je upotreba govora mržnje uključivala govore ili druga ponašanja pojedinaca za razliku od formalnijih dokumenata ili izjava o politici, također će biti potrebno utvrditi da se oni mogu pripisati dotičnoj stranci ili organizaciji i da daju jasnu sliku o pristupu koji je ona podržavala i zagovarala.⁸⁹ To će najčešće biti slučaj sa govorima i ponašanjem vodećih osoba u stranci ili organizaciji. Dakle, možda će biti potrebno staviti manji naglasak u ovom kontekstu na aktivnosti pojedinih članova, uključujući i bivših lidera, gdje one nisu izričito ili prešutno podržavane.⁹⁰
170. Povlačenje bilo kojeg oblika podrške od političke stranke ili druge organizacije uvijek bi trebalo podlijegati osporavanju pred nezavisnim i nepristrasnim sudom. Pored toga, zabranu ili raspuštanje političke stranke ili druge organizacije trebao bi moći odrediti samo sud, a takva naredba bi trebala biti predmet hitne žalbe. Poštivanje ovih zahtjeva predstavlja ključni mehanizam zaštite prava na slobodu udruživanja.⁹¹

⁸⁷ Npr., *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke*, br. 26695/95, 10. jula 1998., *Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden i drugi protiv Bugarske*, br. 59491/00, 19. januara 2006., *Tourkiki Enosi Xanthis i drugi protiv Grčke*, br. 26698/05, 27. marta 2008. i *Udruženje građana Radko & Paunkovski protiv Bivše jugoslavenske Republike Makedonije*, br. 74651/01, 15. januara 2009.

⁸⁸ Vidi Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava, *Smjernice za regulaciju političkih stranaka* (2011.), tačke 89-96 i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) i Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava, *Smjernice o slobodi udruživanja* (2014.), tačke 247-256.

⁸⁹ Vidi *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* [GC], br. 41340/98, 13. februara 2003., tačke 101 i 111-115.

⁹⁰ Vidi, npr. zaključak u predmetu *Socijalistička partija i drugi protiv Turske* [GC], br. 21237/93, 25. maja 1998. da govori bivšeg predsjednika nisu pružili dokaze o nedopustivim ciljevima stranke i na taj način opravdali njeno raspuštanje.

⁹¹ Vidi npr. Tačke 10 i 74 Preporuke CM/Rec(2007)14 Komiteta ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi.

L. Krivična odgovornost i sankcije

Preporuka 10

171. Ova preporuka se odnosi na okolnosti u kojima bi se trebale izreći krivične sankcije za upotrebu govora mržnje. Njihovo izricanje se smatra prikladnim samo u ograničenim okolnostima zbog potencijalnog rizika u smislu povrede prava na slobodu izražavanja. U svakom slučaju krivičnim sankcijama ne bi trebalo pribjegavati ako se određena upotreba govora mržnje može efikasno riješiti mjerom manje restriktivne prirode. Nadalje, preporuka se bavi načinom na koji su relevantna krivična djela definisana, što je važno kako bi se izbjegao rizik od kršenja slobode izražavanja i kako bi se osiguralo da obim njihove definicije ide u korak sa tehnološkim razvojem povezanim sa upotrebom govora mržnje. Osim toga, preporuka 10 naglašava opasnost od zloupotrebe krivičnih djela u svrhe krivičnog gonjenja usmjerenog na kritiku službene politike, političku opoziciju ili vjerska uvjerenja, a ne na stvarnu upotrebu govora mržnje. Uz to, preporuka prepoznaje važnost mogućnosti za osobe koje su na meti konkretne upotrebe govora mržnje da učestvuju u relevantnim postupcima.
172. Preporuka 10 naglašava potrebu da raspoložive sankcije za ta krivična djela odražavaju ozbiljne posljedice koje mogu nastati upotrebom govora mržnje. Istovremeno Preporuka ističe potrebu da bilo koja posebna kazna izrečena u određenom predmetu odražava princip proporcionalnosti, jer neuspjeh u tom pogledu sam po sebi može biti osnova za kršenje prava na slobodu izražavanja. Iako preporuka 10 predviđa izricanje krivičnih sankcija kao izuzetnu mjeru, ona također prepoznaje da propusti u vođenju istraga ili krivičnog gonjenja ne bi trebali onemogućavati njihovo izricanje u odgovarajućim okolnostima. Zato naglašava potrebu za praćenjem efikasnosti istraga i krivičnog gonjenja. Budući da će se takva efikasnost često zasnivati na dobroj saradnji i koordinaciji između uključenih organa vlasti (uključujući one u drugim državama) i odgovarajućoj edukaciji onih koji rade za njih, preporuka 10 ističe ova pitanja koja zahtijevaju posebnu pažnju država članica.

Okolnosti koje povlače krivičnu odgovornost

173. Relevantni faktori da bi određena upotreba govora mržnje dostigla prag krivične **odgovornosti** su da takva upotreba bude ozbiljnijeg karaktera, odnosno da joj je namjera da potiče na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije ili da se to s razlogom može očekivati, te da se ta upotreba događa u javnom kontekstu. Kao što je pojašnjeno u prethodnim pasusima koji se bave definicijom govora mržnje,⁹² faktor namjere nadilazi formulaciju koja se koristi u tački 18. a - f GPR-a br. 7, jer predviđa nametanje odgovornosti tamo gdje postoji element bezobzirnosti u pogledu nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije koje su posljedica određene upotrebe govora mržnje, pored elementa namjere vezanog za nastanak tih pojava. Osim toga, iako prijetnje, za razliku od drugog ponašanja obuhvaćenog GPR-om br. 7, ne moraju biti javno izrečene da bi povukle krivičnu odgovornost, preporuka 10 za taj vid odgovornosti zahtijeva javni kontekst za upotrebu govora mržnje.
174. Svaka država članica svojim krivičnim pravom uređuje krivičnu odgovornost. Konkretno, ponekad bi se moglo osloniti na **odredbe uopštenijeg karaktera**, kao što su one koje se bave uvredom, umjesto na odredbe koje se konkretno tiču upotrebe govora mržnje. Međutim, ključno je da pored zahtijeva ispunjenosti dva faktora spomenuta u prethodnom tekstu, postoji odredba ili odredbe koje omogućavaju da se nametne odgovornost za svaki od različitih elemenata koji za potrebe ove preporuke čine govor mržnje. S tim u vezi podsjeća se da su ciklusi monitoringa pokazali da to nije uvijek slučaj u pogledu krivične odgovornosti za različite radnje obuhvaćene stavom 18. GPR-a br. 7. Zbog praznina u zakonodavstvu bilo je slučajeva u kojima

⁹² Vidi tačke 14-18 gore.

nije bilo moguće procesuirati osobe za koje se činilo da su počinile neka od tih djela. Osim toga, važno je da u slučajevima kada su druga djela, pored onih koja se konkretno bave upotrebom govora mržnje, osnov za krivično gonjenje u vezi sa takvom upotrebom, ne dođe do umanjivanja značaja datog postupanja bilo u smislu ozbiljnosti u njegovom razmatranju ili nivoa sankcije koja se može izreći. Iako je sankcionisanje ozbiljne upotrebe govora mržnje samo po sebi poželjno, takva mjera ima i dodatnu korist zbog isticanja njegove neprihvatljivosti u demokratskom društvu. Ta se korist ne bi trebala izgubiti zbog neodgovarajuće kvalifikacije datog ponašanja.

Izrada odredbi o krivičnim djelima

175. Od najveće važnosti je da se osigura da se relevantne odredbe formulišu jasno i precizno. Bez takve **jasnoće i preciznosti**, postoji vjerovatnost manjka pravne sigurnosti u pogledu obima zabranjenog ponašanja. To bi onda išlo u prilog tvrdnji da postoji miješanje u slobodu izražavanja koje nije propisano zakonom i time kršenje člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (kao i potencijalno kršenje zabrane u članu 7. o kažnjavanju samo na osnovu zakona), bez obzira što bi izricanje krivične sankcije inače bilo u skladu s pravom na slobodu izražavanja. Iz tog razloga, prilikom definisanja relevantnih odredbi treba uzeti u obzir gore navedene definicije različitih pojmova koji se koriste u tumačenju toga šta predstavlja govor mržnje u svrhu Preporuke.⁹³
176. Nadalje, prilikom izrade relevantnih odredbi posebnu pažnju treba posvetiti i jasnom definisanju **razmatranja prikladnih za izricanje krivične sankcije** za datu upotrebu govora mržnje. Ta razmatranja se odnose na to da li (a) postoji namjera podsticanja na djela nasilja, zastrašivanja, netrpeljivosti ili diskriminacije ili vjerovatnost takvog podsticanja⁹⁴ i (b) postoje drugi manje restriktivni, ali još uvijek efikasni načini da se reaguje na upotrebu govora mržnje (npr. kroz utvrđivanje građanske i upravne odgovornosti⁹⁵).
177. Osim toga, u izradi relevantnih odredbi, također je ključno izbjegavati uvođenje **daljih** zahtjeva za određivanje krivične odgovornosti pored onih koji su već navedeni, kao što je narušavanje javnog reda i mira, veličina publike za koršteni govor mržnje ili razmjere njegovog širenja. Ovi zahtjevi možda mogu biti relevantni za procjenu rizika da li se može razumno očekivati bilo kakvo podsticanje, ali njihova zasebna specifikacija kao jednog od elemenata krivične odgovornosti u ciklusima monitoringa se smatrala dodatnom preprekom za ishođenje osuđujućih presuda.
178. Konačno, iako su jasnost i preciznost od ključne važnosti, određeni jezik koji se koristi za definiciju različitih oblika izražavanja putem kojih se koristi govor mržnje trebao bi biti dovoljno otvoren da **prati tehnološki razvoj**. Iz tog razloga ovaj jezik ne bi trebao biti zasnovan na poznatim oblicima izražavanja (kao što su štampani ili društveni mediji), već bi se trebao više fokusirati na suštinsku prirodu izražavanja i na taj način otvoriti mogućnost da obuhvati druge oblike koji bi se mogli pojaviti.
179. Uz određivanje krivične odgovornosti na gore izloženoj osnovi, također bi bilo primjereno da se propišu **određene dodatne osnove za odgovornost**. To su osnove navedene u tački 18g i tački 20. GPR-a br. 7, odnosno određivanje odgovornosti za formiranje ili vođenje grupe koja promovira ili podržava upotrebu govora mržnje, učestvovanje u aktivnostima takve grupe s namjerom doprinošenja korištenju govora

⁹³ Vidi tačke 8-21 gore.

⁹⁴ Vidi nalaz Evropskog suda za ljudska prava u *predmetu M'Bala M'Bala protiv Francuske (odl.)*, br. 25239/13, 20. oktobra 2015. da je očito pokazivanje mržnje i antisemitizma prerušeno u umjetničku produkciju jednako opasno kao i direktni i iznenadni napad te da ne zaslužuje zaštitu prema članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

⁹⁵ Vidi nalaz Evropskog suda za ljudska prava u *predmetu Lehideux i Isorni protiv Francuske [GC]*, br. 24662/94, 23. septembra 1998. da je, „s obzirom na postojanje drugih sredstava za intervenciju i pobijanje, naročito putem građanskih lijekova“ (tačka 57.), osuđujuća krivična presuda bila nesrazmjerna.

mržnje za koji se mogu izreći krivične sankcije i namjerno podsticanje, pomaganje ili podržavanje korištenja takvog govora mržnje ili pokušaj njegovog korištenja. Određivanje odgovornosti u takvim slučajevima bi obuhvatilo i široko razumijevanje za potrebe ove preporuke i odgovornost za nesavjesna djela koja se obično uključuje u definisanje krivičnih djela. Također, slijedeća tačka 22. GPR-a br. 7, treba razjasniti da gore navedenoj krivičnoj odgovornosti mogu podlijegati i fizička i pravna lica. Potencijalna odgovornost pravnih lica je važna jer korporativne organizacije mogu biti sredstvo za širenje govora mržnje.⁹⁶

Mjere za sprečavanje zloupotrebe krivičnih gonjenja

180. Preporuka 10 uzima u obzir već primijećenu zabrinutost zbog rizika da se krivična odgovornost neopravdano **koristi za suzbijanje kritike službene politike, političke opozicije i vjerskih uvjerenja**.⁹⁷ Neprihvatljivost takve upotrebe trebala bi da bude evidentna iz gore navedenih zahtjeva za određivanje krivične odgovornosti. Međutim, bilo bi primjereno da se ovaj argument dodatno pojača uključivanjem izričite odredbe u relevantne zakone da se krivična djela ne primjenjuju na takve kritike, protivljenja ili uvjerenja. Nadalje, s obzirom na zabrinutost da bi se zabrane govora mržnje mogle nesrazmjerno koristiti protiv onih koje bi trebale zaštititi,⁹⁸ također bi bilo primjereno da se izrade smjernice za službenike za provođenje zakona i tužioce kojima bi se skrenula pažnja na ovaj potencijalni rizik i iziskivalo periodično razmatranje o tome da li postoji ikakva razlika u pristupu prilikom pokretanja krivičnog postupka zasnovana na određenim karakteristikama osoba koje se terete za korištenje govora mržnje. Ovo bi imalo za cilj da se osigura da takve karakteristike nemaju uticaja na pokretanje takvog postupka.

Uključivanje osoba na koje je usmjeren govor mržnje

181. Preporuka 10 također naglašava važnost mogućnosti **djelotvornog učešća** osoba koje su na meti upotrebe govora mržnje u bilo kojem krivičnom postupku pokrenutom u vezi sa takvom upotrebom. Učešće bi trebalo trajati od faze istrage nakon prijave sve do zaključenja postupka na sudu. Naročito je važno da se takve osobe obavještavaju o toku istrage i o svim poteškoćama u toku njenog provođenja. Uz to, trebale bi imati mogućnost da se očituju prije donošenja bilo kakve odluke o obustavljanju istrage ili odbacivanju optužbi protiv nekoga zbog korištenja govora mržnje. To je ključno ne samo da bi se osiguralo da nadležna tijela imaju sav informativni materijal za donošenje takve odluke, već i da bi osobe na koje je usmjeren govor mržnje imale povjerenja u rad pravosuđa. Nadalje, osobe na koje je usmjerena upotreba govora mržnje treba na vrijeme obavijestiti o svim relevantnim sudskim ročištima i osigurati im dostojanstvo kada daju izjavu u svojstvu svjedoka. Ukoliko postoji bilo kakva mogućnost pokretanja privatnih krivičnih gonjenja, kao u slučaju napada na čast neke osobe ili klevete, također je važno da bude jasno propisano ko ima pravo da pokrene takav postupak. Nadalje, pravila o pravu na pokretanje postupka trebaju se dosljedno primjenjivati.

⁹⁶ Tako npr. u predmetu *Sürek protiv Turske (br. 1)* [GC], br. 26682/95, 8. jula 1999. Evropski sud za ljudska prava nije prihvatio argument da se vlasnik publikacije treba osloboditi bilo kakve krivične odgovornosti za sadržaj pisama koje je objavio zbog toga što ima samo komercijalni, a ne urednički odnos s njom. Prema njegovom mišljenju, vlasnik je kao takav imao moć oblikovanja uređivačkog smjera publikacije pa je na taj način "bio podređen dužnostima i odgovornostima" koje uredništvo i novinarsko osoblje publikacije preuzimaju u prikupljanju i širenju informacija javnosti i koje poprimaju još veću važnost u situacijama sukoba i napetosti" (tačka 63).

⁹⁷ Vidi tačke 62-64 gore.

⁹⁸ Vidi tačka 64 gore.

Kazne

182. Prilikom **propisivanja i izricanja posebnih kazni** nakon osuđujuće presude za upotrebu govora mržnje, preporuka 10 utvrđuje dva relevantna pitanja koja treba uzeti u obzir i to ozbiljne posljedice koje proizilaze iz takve upotrebe i princip proporcijalnosti.
183. Posljedice se ne odnose samo na posljedice po osobe koje su konkretne mete datog govora mržnje, već i uticaj koji takva upotreba ima na druge u grupi osoba kojoj one pripadaju i štetni efekat koji takva upotreba može imati na društvenu koheziju općenito. Iz tog razloga konkretne kazne moraju odražavati značaj ovih posljedica. To znači da bi trebale biti, kako je navedeno u tački 23. GPR-a br. 7, i **efikasne i odvraćajuće**, tako da odražavaju već nanесenu štetu i odvraćaju od njenog ponovnog nanošenja. Takve kazne mogu uključivati kaznu zatvora ili izricanje novčanih kazni, kao i privremeno i trajno oduzimanje spornih publikacija. Međutim, na kazne bi također moglo konkretnije uticati ponašanje koje se smatra neprihvatljivim. Tako bi, na primjer, kazne mogle uključivati privremeni gubitak političkih prava, zahtjev da se posjeti jedan ili više spomenika holokaustu ili zahtjev da se obezbijedi neki oblik praktične odštete za grupu osoba koje su se našle na meti određene upotrebe govora mržnje.
184. Ipak, izricanje sankcija u praksi također mora uzeti u obzir rizik da bi određena kazna, u posebnim okolnostima datog predmeta, mogla dovesti do **neprihvatljivog uplitanja u slobodu izražavanja**. Iako Evropski sud za ljudska prava nije iznio načelni prigovor na izricanje novčanih kazni, zatvorskih kazni, trajno oduzimanje i gubitak političkih prava,⁹⁹ u nekim predmetima je izricanje barem prve dvije od navedenih kazni također bilo osnova za njegov zaključak o nesrazmjernom uplitanju u slobodu izražavanja.¹⁰⁰ Jasno je da se svaki predmet mora meritorno riješiti, ali malo je vjerovatno da će se zatvorske kazne i značajne novčane kazne smatrati spojivima sa pravom na slobodu izražavanja iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, osim u pogledu najtežih slučajeva upotrebe govora mržnje. S druge strane, relativno male, ali ne i zanemarive novčane kazne i druge kazne koje bi mogle potaknuti promjenu stava, kao što je zahtjev obavljanja nekog rada u korist onih koji su bili na meti govora mržnje, vjerovatno se neće smatrati nesrazmjernim i iz tog razloga nepoželjnim u većini slučajeva.

Osiguravanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja

185. Važnost koja se preporukom 10 pridaje praćenju efikasnosti **istrage po prijavama i krivičnog gonjenja počinitelja** proizilazi iz nedostataka koji su s tim u vezi utvrđeni tokom ciklusa monitoringa. Iako su zabilježeni neki slučajevi efikasnih mjera provođenja zakona protiv onih koji koriste govor mržnje, također je bilo mnogo slučajeva u kojima je krivična radnja olako zanemarena, što je rezultiralo time da je vrlo mali broj predmeta pokrenutih pritužbom vlastima ikad stigao do sudova. Uz to, tamo gdje predmeti zaista dođu do suda, stvarne stope osuđujućih presuda često su niske, a određene izrečene kazne nisu uvijek proporcionalne upotrebi govora mržnje. Razlozi za očito ograničen uspjeh u korištenju krivičnog zakona u borbi protiv upotrebe govora mržnje tamo gdje bi to bio odgovarajući odgovor leže u više faktora. Oni obuhvataju: (a) propuštanje nekih policijskih službenika da krivična djela shvate ozbiljno i da postupe ekspeditivno; (b) nedostatak kompetencija za prikupljanje i procjenu

⁹⁹ Vidi, npr. *Zana protiv Turske* [VV], br. 18954/91, 25. novembra 1997. (zatvorska kazna u trajanju od godine dana), *Hennicke protiv Njemačke* (odl.), br. 34889/97, 21. maja 1997., *Sürek protiv Turske (br. 1)* [GC], br. 26682/95, 8. jula 1999. („relativno skromna novčana kazna“; tačka 64), *Incal protiv Turske* [GC], br. 22678/93, 9. juna 1998. (trajno oduzimanje, premda to u ovom predmetu nije primijenjeno) i *Féret protiv Belgije*, br. 15615/07, 16. jula 2007. (gubitak prava kandidiranja na izborima na deset godina, ali su sudije sa izdvojenim mišljenjem smatrale da je to nesrazmjerno).

¹⁰⁰ Vidi, npr., *Karataş protiv Turske* [VV], br. 23168/94, 8. jula 1999. (zatvor u trajanju od jedne godine, mjesec i deset dana, s novčanom kaznom od 111,111, 110 TRL), *Aydin Tatlav protiv Turske*, br. 50692/99, 2. maja 2006. (novčana kazna u iznosu od 2, 640, 000 TRL) i *Sürek i Özdemir protiv Turske* [GC], br. 23927/94, 8. jula 1999. (privremeno oduzimanje primjeraka publikacije u kojoj su se pojavili osporeni navodi).

dokaza; (c) preširoko tumačenje zaštite koju pruža pravo na slobodu izražavanja (što nije u skladu sa pristupom Evropskog suda za ljudska prava i/ili pretjerano strogo tumačenje onoga što čini elemente krivičnog djela (kao što je npr. podsticanje na mržnju); (d) neuspješne pokušaje utvrđivanja zahtjeva za osuđujuću presudu koji više nisu primjenjivi; (e) neuspjeh u provođenju dovoljne, sistematske i efikasne istrage upotrebe govora mržnje; (f) izdvajanje resursa za istrage vjerskih fundamentalista, a ne ekstremista motivisanih rasizmom i drugim aspektima govora mržnje; (g) teritorijalne sporove o tome koji je organ nadležan za određeni predmet; (h) ponovnu kvalifikaciju krivičnih djela kao običnih krivičnih djela kako se ne bi ugrozili ciljevi vezani za stope uspješnosti u ishodu osuđujućih presuda; (i) imunitet koji uživaju političari i (j) mogući nedostatak nepristranosti među članovima porote koji odlučuju u predmetima.

186. Neki od ovih nedostataka također su bili osnova za utvrđenja o povredama iz člana 4. i 6. Međunarodne konvencije za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije koja je donio Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije. To se posebno odnosi na propuštanje da se pritužbe istraže sa dužnom pažnjom i ekspeditivno¹⁰¹ i propuštanje da se uzmu u obzir ograničenja prava na slobodu izražavanja.¹⁰²
187. Svi ovi nedostaci u pogledu rješavanja pritužbi na upotrebu govora mržnje koja bi mogla predstavljati govor mržnje neizbježno šalju snažnu poruku javnosti da se **govor mržnje ne shvata ozbiljno** i da se njime može nekažnjeno baviti. Iz tog razloga nije dovoljno utvrđivati krivična djela u vezi sa korištenjem govora mržnje. Također je potrebno pažljivo i kontinuirano pratiti kako se pritužbe o njegovoj navodnoj pojavi istražuju, kako se provodi krivično gonjenje i donose presude, kako bi se moglo odgovarajuće prilagoditi pristup koji se primjenjuje, s ciljem da se u svim predmetima gdje je to primjereno pokrene krivično gonjenje i donese osuđujuća presuda.
188. **Bitna svrha svake istrage** bi trebala biti da se osigura efikasno provođenje relevantnog zakona i odgovornost onih koji bi mogli biti odgovorni za neko kršenje. Takva istraga bi se trebala provoditi kada se nadležnim organima skrene pažnja na neko pitanje, pa zato ne bi nužno trebala zavisiti od formalne pritužbe. To je posebno važno u slučajevima koji uključuju upotrebu govora mržnje, jer osobe koje su se našle na meti takvog govora možda neće htjeti da podnesu pritužbu. Svaka istraga treba biti adekvatna u smislu da mora moći utvrditi da li je počinjeno krivično djelo ili ne i identificirati odgovorne. Potrebno je poduzeti sve razumne korake da se osiguraju dokazi, uključujući izjave očevidaca i relevantne dokumente ili elektronski materijal. To bi trebalo poduzeti odmah i provesti relativno brzo. Nadalje, potrebno je osigurati da istraga i njeni rezultati budu podvrgnuti javnom nadzoru kako bi se osigurala odgovornost i zadržalo povjerenje javnosti. To uključuje, kao što je prethodno napomenuto¹⁰³, obavještanje svakog podnosioca pritužbe o napretku istrage i omogućavanje da se očituje prije nego što se donese bilo kakva odluka da se istraga obustavi ili da se odbaci optužba. Konačno, zaključci istrage i bilo koja odluka tužilaštva trebaju se zasnivati na temeljitoj, objektivnoj i nepristrasnoj analizi cjelokupnog raspoloživog materijala.

¹⁰¹ *LK protiv Nizozemske*, pritužba br. 4/1991, Mišljenje od 16. marta 1993., *Gelle protiv Danske*, Komunikacija br. 34/2004, Mišljenje od 6. marta 2006., *Adan protiv Danske*, pritužba br. 43/2008, Mišljenje od 13. augusta 2010. i *TBB-Turska unija u Berlinu/Brandenburg protiv Njemačke*, komunikacija br. 48/2010, mišljenje od 26. februara 2013.

¹⁰² *Židovska zajednica Osla i dr. protiv Norveške*, komunikacija br. 30/2003, mišljenje od 15. augusta 2005. I *TBB-Turska unija u Berlinu/Brandenburg protiv Njemačke*, komunikacija br. 48/2010, mišljenje od 26. februara 2013.

¹⁰³ Vidi tačku 179 gore.

189. **Pristupi za poboljšanje efikasne istrage i krivičnog gonjenja** upotrebe govora mržnje mogli bi uključivati: (a) uvođenje alata koji omogućava online prijavljivanje upotrebe govora mržnje; (b) redovnu analizu praćenja prijave upotrebe govora mržnje od trenutka kad ih je policija evidentirala kako bi se procijenilo jesu li podnosioci prijave dobili odgovarajući odgovor; (c) provođenje sistemskog monitoringa upotrebe govora mržnje na internetu tako da se istrage više ne zasnivaju samo na prijavama; (d) stvaranje specijalnih jedinica s odgovarajućim tehničkim i kadrovskim resursima, odgovornih za istragu i krivično gonjenje u predmetima koji uključuju upotrebu govora mržnje; (e) čvrst odgovor na slučajeve u kojima političari i druge javne ličnosti koriste govor mržnje, tako da se šira javnost odvraća od sličnog postupanja; (f) ukidanje bilo kakvog imuniteta političarima u vezi sa korištenjem govora mržnje; i (g) razvoj dijaloga, međusobnog povjerenja i saradnja sa grupama osoba na koje je usmjeren govor mržnje, kako bi se zadobilo njihovo povjerenje i povećala svijest o njihovim pravima.
190. Preporuka 10 također prepoznaje da efikasnost krivičnih postupaka pokrenutih u vezi sa korištenjem govora mržnje također zavisi od tri druga faktora.
191. Prvo, razni akteri, a posebno policija i tužilaštvo, imaju odgovarajuće dobro dogovorenu **saradnju i koordinaciju** svojih pojedinačnih aktivnosti. Postoje različiti načini na koje se to može postići. Međutim, takva saradnja i koordinacija će se lakše postići uspostavljanjem dobrih komunikacijskih kanala između nadležnih organa. Osim toga, trebali bi imati naznaku zajedničke opredijeljenosti osoba na rukovodećim položajima da zajednički rad na rješavanju problema govora mržnje kroz krivični postupak, tamo gdje je to prikladno, predstavlja prioritet svakog od datih organa.
192. Drugo, svim onima koji su uključeni u krivičnopravni sistem treba pružiti **odgovarajuću obuku** koja će im omogućiti da utvrde da li pojedine primjedbe uključuju upotrebu govora mržnje i, ako je to slučaj, da li bi izricanje krivične sankcije bio odgovarajući odgovor, imajući u vidu pravo na slobodu izražavanja. Uz to, ova obuka bi trebala nadležnim osobama pružiti šire znanje o posljedicama takve upotrebe po one na koje je usmjerena i opasnostima koje takva upotreba predstavlja za društvo u cjelini. Pored toga, u zavisnosti od njihovih određenih odgovornosti, treba uložiti napore da se ojačaju njihovi kapaciteti prikupljanja i procjene svih dokaza relevantnih za pokretanje krivičnog postupka i donošenje odluke u pogledu upotrebe govora mržnje. Nadalje, sudijama bi trebalo dati dodatne smjernice o pristupu kod utvrđivanja kazne nakon osuđujuće presude. U svim slučajevima takva obuka i razvoj kapaciteta će se vjerovatno pojačati razmjenom dobrih praksi, posebno tamo gdje određeni akteri u krivičnopravnom sistemu imaju više iskustva od drugih u radu na predmetima koji uključuju upotrebu govora mržnje.
193. Treće, širenje govora mržnje nije ograničeno državnim granicama. Kao rezultat, relevantni postupci mogu naići na teškoće, jer govor mržnje potiče iz područja van teritorija i nadležnosti određene države članice. To je posebno slučaj kod širenja govora mržnje putem interneta. Prepoznato je da u takvim slučajevima ne postoje jednostavna rješenja, posebno tamo gdje se internetski serveri nalaze u zemljama koje ne primjenjuju slične regulative o upotrebi govora mržnje kao one iz Preporuke. Uprkos tome, saradnja sa nadležnim organima u tim državama može potaknuti mjere na ograničavanju kapaciteta za takvo **prekogranično širenje**. Osim toga, može proizvesti informacije koje bi omogućile pokretanje bilo kakvog odgovarajućeg krivičnog postupka protiv osoba u državi članici koje su imale određenu ulogu u ovom širenju. Zato je presudno da sve države članice, slijedeći primjer nekih od njih, uspostave odgovarajuća rješenja za olakšavanje saradnje u vezi sa prekograničnom upotrebom govora mržnje koja uključuje ne samo svaku od njih već i sve države koje nisu članice Vijeća Evrope, a koje su spremne da se pridruže naporima u borbi protiv takvog širenja.

Dodatak

Usvojene su sljedeće preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope i preporuke i rezolucije Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope koje se odnose na upotrebu govora mržnje:

Komitet ministara

Preporuka br. R (92) 19 Komiteta ministara državama članicama o video igrama rasističkog sadržaja;

Preporuka br. R (97) 20 Komiteta **ministara** državama članicama o "govoru mržnje";

Preporuka br. R (97) 21 Komiteta ministara državama članicama o medijima i promovisanju kulture tolerancije;

Preporuka CM/Rec (2010) 5 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.

Parlamentarna skupština

Preporuka 1277 (1995) Migranti, etničke manjine i mediji;

Preporuka 1543 (2001) Rasizam i ksenofobija u virtuelnom svijetu;

Preporuka 1706 (2005) Mediji i terorizam;

Preporuka 1768 (2006) Portretiranje azilanata, migranata i izbjeglica u medijima;

Preporuka 1805 (2007) Bogohuljenje, vjerske uvrede i govor mržnje protiv osoba na vjerskoj osnovi;

Preporuka 2052 (2014) Protudjelovanje ispoljavanju neonacizma i desničarskog ekstremizma.

Rezolucija 1345 (2003) Rasistički, ksenofobni i netolerantni diskurs u politici;

Rezolucija 1510 (2006) Sloboda izražavanja i poštivanje vjerskih uvjerenja;

Rezolucija 1563 (2007) Borba protiv antisemitizma u Evropi;

Rezolucija 1577 (2007) Prema dekriminalizaciji klevete;

Rezolucija 1605 (2008) Evropske muslimanske zajednice suočene s ekstremizmom;

Rezolucija 1728 (2010) Diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta;

Rezolucija 1743 (2010) Islam, islamizam i islamofobija u Evropi;

Rezolucija 1754 (2010) Borba protiv ekstremizma: postignuća, nedostaci i neuspjesi;

Rezolucija 1760 (2010) Nedavni uspon diskursa o nacionalnoj sigurnosti u Evropi: slučaj Roma;

Rezolucija 1846 (2011) Borba protiv svih oblika diskriminacije na osnovu vjere;

Rezolucija 1877 (2012) Zaštita slobode izražavanja i informacija na internetu i internetskim medijima;

Rezolucija 1928 (2013) Zaštita ljudskih prava u odnosu na vjeru i vjerovanje i zaštita vjerskih zajednica od nasilja;

Rezolucija 1948 (2013) Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta;

Rezolucija 1967 (2014) Strategija za sprečavanje rasizma i netolerancije u Evropi;

Rezolucija 2011 (2014) Protudjelovanje ispoljavanju neonacizma i desničarskog ekstremizma;

Rezolucija 2069 (2015) Prepoznavanje i sprečavanje neorasizma;

Rezolucija 2069 (2015) Prepoznavanje i sprečavanje neorasizma.