

KOMPARATIVNA STUDIJA: “JAČANJE TIJELA ZA JEDNAKOST U REGIJI ZAPADNOG BALKANA ZA BORBU PROTIV GOVORA MRŽNJE”



Finansirano
od strane Evropske unije
i Vijeća Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Vijeća Evrope

KOMPARATIVNA STUDIJA: “JAČANJE TIJELA ZA JEDNAKOST U REGIJI ZAPADNOG BALKANA ZA BORBU PROTIV GOVORA MRŽNJE”

Autori:

Barbara Liegl i
Katrin Wladasch

Beč, oktobar 2020.

Ovaj izvještaj je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi izraženi u njemu su odgovornost autora i ne predstavljaju nužno zvanične stavove nijedne strane.

Reprodukcija odlomaka (do 500 riječi) je odobrena, osim u komercijalne svrhe, sve dok se čuva cjelovitost teksta, odlomak se ne koristi izvan konteksta, ne pruža nepotpune informacije ili ne dovodi na drugi način u obmanu čitaoca u pogledu prirode, opsega ili sadržaja teksta. Izvorni tekst uvijek mora biti priznat na sljedeći način “

© Vijeće Evrope, godina izdanja“.

Svi ostali zahtjevi koji se tiču reprodukcije/prevoda cijelog ili dijela dokumenta, trebaju se uputiti Direktoratu za komunikacije Vijeća Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na e-mail publishing@coe.int).

Sva ostala prepiska koja se odnosi na ovu publikaciju treba biti upućena na Odjel za borbu protiv diskriminacije Vijeća Evrope.

Grafički dizajn: Documents and Publications
Production Department
(SPDP), Council of Europe

Slika: Shutterstock

Urednička jedinica SPDP-a nije uredila ovu publikaciju u smislu ispravljanja tiskarskih i gramatičkih grešaka

© Vijeće Evrope, Avgust 2021. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uvjetima.

Sadržaj

SKRAĆENICE	4
INFORMATIVNI REZIME	5
UVOD	9
MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR	10
Uloga tijela za jednakost u suzbijanju govora mržnje	12
PRAVNI OKVIR ZA BORBU PROTIV GOVORA MRŽNJE I NJEGOVO SPREČAVANJE – ZAPADNI BALKAN	13
Ustavne i zakonske odredbe relevantne za govor mržnje (na internetu)	13
Sudska praksa	17
PRISTUP PRAVDI U PREDMETIMA GOVORA MRŽNJE	20
Uloga tijela za jednakost u suzbijanju govora mržnje	22
Govor mržnje (na internetu) i baza podataka o predmetima tijela za jednakost	29
Uloge i nadležnosti ostalih institucija i organizacija (pored tijela za jednakost)	29
Uloga regulatornih organa i mehanizama za samoregulaciju medija	32
Izazovi u pristupu pravdi za žrtve govora mržnje	40
MAPIRANJE SARADNJE NA PREDMETIMA IZMEĐU TIJELA ZA JEDNAKOST I RELEVANTNIH AKTERA	42
Prva instanca za žrtve govora mržnje (na internetu)	42
Prosljeđivanje predmeta od strane tijela za jednakost drugim institucijama	42
Saradnja tijela za jednakost sa institucijama ombudsmana	43
Saradnja između tijela za jednakost i OCD-a	43
ULOGA TIJELA ZA JEDNAKOST U PODIZANJU SVIJESTI I PROMOVISANJU INFORMACIJA O GOVORU MRŽNJE	44
Aktivnosti tijela za jednakost na podizanju svijesti o opasnosti govora mržnje (na internetu)	44
Godišnji izvještaj tijela za jednakost i govor mržnje (na internetu)	44
Promotivne aktivnosti i aktivnosti u odnosima sa javnošću tijela za jednakost o govoru mržnje (na internetu)	45
Potrebe tijela za jednakost za efikasno podizanje svijesti i promotivne aktivnosti o govoru mržnje (na internetu)	45
ISTRAŽIVANJE I ANKETE O GOVORU MRŽNJE (NA INTERNETU)	46
Uključenost tijela za jednakost u provođenje studija i/ili anketa	46
Potrebe tijela za jednakost za efikasnijom primjenom i obavješćavanjem o rezultatima studija/anketa	46
UKLJUČENOST U PROJEKTE I AKTIVNOSTI SARADNJE NA BORBI PROTIV GOVORA MRŽNJE	47
Uključenost tijela za jednakost u projekte za borbu protiv govora mržnje (na internetu) i njihove buduće potrebe	47
Bilateralna saradnja i regionalno/međunarodno umrežavanje tijela za jednakost i njihove dodatne potrebe	47
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	49
Definisanje govora mržnje	49
Usklađivanje zaštite od govora mržnje (na internetu)	49
Izgradnja kapaciteta za rad na predmetima govora mržnje	49
Jačati pristup pravdi	49
Promovisati pravnu sigurnost	50
Postati proaktivniji	50
Jačanje pravne pomoći	50
Prevazilaženje ograničenog znanja pravosuđa o govoru mržnje (na internetu)	50
Povećanje efikasnosti institucionalnih struktura u borbi protiv govora mržnje (na internetu) i njegovom sprečavanju jačanjem uloge, kapaciteta i resursa tijela za jednakost	50
Promovisati prikupljanje podataka	51
Omogućiti što lakši pristup informacijama o govoru mržnje (na internetu)	51
Promovisati slobodu izražavanja i drugačijeg mišljenja	51
Rješavati pitanje govora mržnje (na internetu) političara i drugih javnih ličnosti	51
Jačati kulturu (ljudskih) prava u cilju češćeg rješavanja pitanja govora mržnje (na internetu) i prevazilaženja nedovoljnog prijavljivanja	51
LITERATURA	53

Skraćenice

BiH – Bosna i Hercegovina
CEJ – Etički kodeks za novinare (Albanija, Sjeverna Makedonija)
CJEU – Evropski sud pravde
VE – Vijeće Evrope
CPD – Komesar za zaštitu od diskriminacije (Albanija)
CPD – Komisija za zaštitu od diskriminacije (Sjeverna Makedonija)
CPE – Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti (Srbija)
OCD – Organizacija civilnog društva
EB – Tijelo za jednakost
EKLJP – Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
ECRI – Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije
EQINET – Evropska mreža tijela za jednakost
EU – Evropska unija
GIZ – Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit
GRP – Preporuka u pogledu opšte politike
HCNM – Helsinški odbor za ljudska prava (Sjeverna Makedonija)
HRD – Borci za ljudska prava
IHRO – Institucija ombudsmana/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine
JCE – (Etički) Kodeks novinara (Crna Gora)
KPC – Vijeće za štampu Kosova
LAAVMS – Zakon o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama (Sjeverna Makedonija)
LEM – Zakon o elektronskim medijima (Crna Gora, Srbija)
LGBTI – Lezbejke, gej, biseksualne osobe, transrodne osobe, interseksualne osobe
LGBTIQ – Lezbejke, gej, biseksualne osobe, transrodne osobe, interseksualne osobe, "queer" osobe
LIMC – Zakon o Nezavisnoj komisiji za medije (Kosovo)
LoM – Zakon o medijima (Sjeverna Makedonija)
LPD – Zakon o zabrani diskriminacije (Crna Gora)
LPIM – Zakon o javnom informisanju i medijima (Srbija)
MoC – Memorandum o saradnji
MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
MoU – Memorandum o razumijevanju
MP – Zastupnik u parlamentu
NVO – Nevladina organizacija
NPO – Neprofitna organizacija
OIK – Institucija ombudsmana (Kosovo)
OPAV – Zaštita i pomoć žrtvama (Kosovo)
PA – Narodni pravobranilac (Albanija)
PHRF – Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Crna Gora)
JT – Javno tužilaštvo/tužilaštvo
SKKDF – Sektor za kompjuterski kriminal i digitalnu forenziku (Kosovo)
EKNS – Etički kodeks novinara Srbije (Srbija)

Informativni rezime

Govor mržnje, naročito onaj zasnovan na etničkoj pripadnosti, kao i govor mržnje usmjeren prema LGBTI populaciji (ali ne isključivo), još uvijek je široko rasprostranjen u zemljama Zapadnog Balkana. Iako propisi kojima se zabranjuje govor mržnje su doneseni i u skladu su sa standardima Evropske unije, Vijeća Evrope i međunarodnim standardima, još uvijek nije lako efikasno se boriti sa govorom mržnje. Razlog tome su različiti faktori, prvenstveno činjenica da ne postoji standardna pravna definicija govora mržnje. Djela koja bi se mogla podvesti pod govor mržnje prema definiciji datoj u ECRI GPR br. 15 mogu se okvalifikovati kao krivična djela ako spadaju u kategoriju izazivanja ili raspirivanja mržnje i/ili kao djela kojima treba da se bavi upravno ili građansko pravo, ako predstavljaju uznemiravanje propisano zakonskom regulativom o jednakosti. Samo u **Srbiji, Crnoj Gori i Albaniji**, pravne definicije govora mržnje su ugrađene u relevantnim zakonima koji štite od diskriminacije.

Stepen zaštite se razlikuje u zavisnosti od osnove diskriminacije kojom je neko pogođen, pošto krivični zakon u tom pogledu nije toliko sveobuhvatan kao zakon o jednakosti. U Bosni i Hercegovini, na Kosovu* i u Crnoj Gori, incident se može/bi trebao kvalifikovati kao izazivanje ili raspirivanje mržnje, samo ako je izvršen u javnoj sferi. Svakako, kada je riječ o provjeri srazmjernosti u odnosu na slobodu izražavanja, prag je generalno viši. Ako se neka radnja može smatrati uznemiravanjem ili govorom mržnje prema definiciji u odgovarajućim odredbama propisa o jednakosti, tu se otvara prostor tijelima za jednakost za pružanje pomoći, omogućava prenos tereta dokazivanja, a na raspolaganju je veći broj različitih sankcija i pravnih lijekova.

Tijela za jednakost u Zapadnom Balkanu mogu zaprimati pojedinačne i kolektivne pritužbe i postupati po njima, pružati pravne savjete, zastupati žrtve pred sudom, intervenisati u sudskim postupcima, postupati kao prijatelji suda (*amicus curiae*), donositi pravosnažne odluke i preporuke (**Albanija, Srbija – Sjeverna Makedonija**¹), izricati sankcije (**Albanija, Srbija – Sjeverna Makedonija**), davati stručna mišljenja (**Albanija**), postupati po službenoj dužnosti (**Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo – Sjeverna Makedonija**), pokretati prekršajni postupak u slučaju kršenja propisa (**Bosna i Hercegovina**² – **Sjeverna Makedonija**) te javno objavljivati odluke (**Albanija, Srbija**). Tijelo za jednakost u **Srbiji** je takođe vrlo aktivno u strateškim parnicama i često koristi svoju nadležnost za izdavanje opomena i javnih obavještenja u slučaju nepoštovanja njegovih preporuka. CPD u **Albaniji** smatra javno izvinjenje i novčane kazne djelotvornim mehanizmima.

Bez obzira na postojanje institucionalnog okvira i sve veću spremnost policije, tužilaštva i sudova da prepoznaju i postupaju po predmetima govora mržnje, stepen prijavljivanja ovih slučajeva je i dalje nizak iz straha od viktimizacije, naročito kada je riječ o nacionalnim manjinama i LGBTI osobama (**Albanija i Bosna i Hercegovina**). Visok prag neophodan da bi se neka radnja okvalifikovala kao izazivanje ili raspirivanje mržnje, kao i nejasnoće u pogledu granica u odnosu na uznemiravanje predstavljaju dodatne prepreke za prijavljivanje ovih slučajeva, pri čemu ovo drugo dovodi do stalnih nejasnoća po pitanju nadležnosti, što u tim slučajevima, gdje su svijest i reakcija policije/javnih tužilaštava/sudova na niskom nivou, može potpuno onemogućiti pristup pravdi, pa stoga tijela za jednakost moraju biti spremna da preuzmu ulogu prve instance u sistemu ostvarivanja pristupa pravdi. Nejasnoće, posebno one u pogledu vlastitih nadležnosti, utiču na proaktivnost tijela za jednakost, a neprovođenje i nepoštovanje njihovih preporuka dodatno ograničava pravnu zaštitu.

U svim zemljama je uspostavljena mješavina nezavisnih regulatornih tijela i tijela za samoregulaciju medija koja su potencijalni strateški partneri tijela za jednakost pošto izvršavaju dvije značajne funkcije:

* Sva upućivanja na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu u ovom tekstu će se razumjeti u potpunosti u skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244 ne dovodeći u pitanje status Kosova.

1 U vrijeme pripreme ovog izvještaja u Republici Sjevernoj Makedoniji nije bio donesen Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije niti je postojala Komisija za zaštitu od diskriminacije – mi smo predstavili situaciju kakva je postojala ranije, pošto je vrlo izgledno da će novim zakonom biti zagarantovan isti sličan stepen zaštite, kao i institucionalna organizacija.

2 U BiH to vrijedi samo u predmetima diskriminacije.

pomažu osobama koje su direktno izložene govoru mržnje u ostvarivanju pristupa pravdi i podižu svijest šire javnosti o tome da je govor mržnje zabranjen.

Svi nezavisni regulatori medija imaju zakonsku osnovu za postupanje po pritužbama koje se tiču govora mržnje i raspolazu različitim mjerama i vrstama sankcija u postupku njihovog rješavanja. Skoro svi oni mogu izricati mjere upozorenja ili oduzeti odnosno barem privremeno suspendovati dozvole i zabraniti objavljivanje. Tri regulatora (**Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora**) mogu postupati po službenoj dužnosti kada je riječ o pritužbama, a neki od njih mogu izricati novčane kazne (**Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo**). Regulatori u **Bosni i Hercegovini, Kosovu, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji** svoje odluke mogu objavljivati ili na svojim web stranicama ili u godišnjim izvještajima. Međutim, izvještaji o stanju u zemlji pokazuju da regulatori rješavaju zanemarivo mali broj pritužbi na govor mržnje. U **Albaniji** i na **Kosovu** nema prijavljenih slučajeva govora mržnje. Medijski regulatori se ne doživljavaju kao pristupačan i djelotvoran mehanizam ostvarivanja pravne zaštite u slučajevima govora mržnje u medijima.

Iako, ni mehanizmi za samoregulaciju ne rješavaju ogroman broj pritužbi na govor mržnje, taj broj je ipak nešto veći u odnosu na medijske regulatore. Vijeće za štampu u **Bosni i Hercegovini** zaprima prilično veliki broj pritužbi na govor mržnje što može biti pokazatelj da je on pristupačniji i vidljiviji u odnosu na druge institucije koje bi mogle procesuirati izvještaje po ovom pitanju. Tijela za samoregulaciju na **Kosovu, u Sjevernoj Makedoniji i Srbiji** takođe postupaju po određenom broju pritužbi na govor mržnje. Strateška i održiva saradnja između mehanizama za samoregulaciju medija i tijela za jednakost za sada nije uspostavljena. Savez za borbu protiv mržnje koji su osnovali CPD, PA, Tijelo za audiovizuelne medije i Vijeće za medije u **Albaniji** bi mogao predstavljati odgovarajući forum za razvijanje bolje strateške i održive saradnje. Pored saradnje na državnom nivou, regionalne konferencije mehanizama za samoregulaciju bi mogle predstavljati priliku za razmjenu iskustva i razradu ideja o tome kako da ti mehanizmi postanu pristupačniji i efikasniji u postupanju po pritužbama.

Tijela za jednakost bi trebala biti prva instanca u pristupu sistemu mehanizama pravne zaštite kada je riječ o govoru mržnje (na internetu) tako da oni koji su direktno izloženi govoru mržnje ne moraju znati kako da pristupe sistemu već mogu biti sigurni da će biti upućeni na pravu organizaciju koja je nadležna za postupanje u njihovom konkretnom slučaju.

Ljudima koji su izloženi govoru mržnje (na internetu) potreban je jednostavan pristup mehanizmima pravne zaštite. To znači da organizacije koje se bave govorom mržnje (na internetu) moraju uspostaviti stratešku saradnju po pitanju zaprimanja i prosljeđivanja pritužbi. Trenutno se tijela za jednakost takmiče sa OCD, mehanizmima za samoregulaciju medija i policijom za status prve instance u pristupu pravdi, uprkos činjenici da se oni percipiraju kao takvi. OCD u **Albaniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji** posebno često pritužbe na govor mržnje prosljeđuju tijelima za jednakost pošto imaju povjerenja u efikasnost njihovog rada. Nakon što oni preuzmu vodeću ulogu u uspostavljanju sistema prosljeđivanja pritužbi na govor mržnje (na internetu), bitno je raditi na dodatnom jačanju saradnje između različitih odjela u okviru institucija ombudsmana, koji takođe djeluju kao tijela za jednakost, kao i između tijela za jednakost i institucija ombudsmana, naročito na lokalnom nivou.

Tijela za jednakost imaju potencijale za izradu strategija za podizanje svijesti i promotivne aktivnosti i aktivnosti odnosa s javnošću u domenu govora mržnje (na internetu). Važni preduslovi za jačanje potencijala ovih tijela su jasna nadležnost za govor mržnje, odgovarajući resursi te, po mogućnosti, saradnja sa odgovarajućim akterima pri izradi tih strategija. Kao ključni igrači u borbi protiv govora mržnje i njegovom sprečavanju, tijela za jednakost bi trebala snažno zagovarati slobodu izražavanja i preuzeti proaktivniju ulogu u radu na podizanju svijesti i odnosima s javnošću kroz promociju uspješnih priča, pozitivnih poruka i kontra-narativa. Takođe je važno neprestano raditi na jačanju internih kapaciteta za rad u oblasti govora mržnje (na internetu), kao i za obuku drugih bitnih aktera o borbi protiv govora mržnje (na internetu) i njegovom sprečavanju.

Mali broj tijela za jednakost je proveo ankete (**Srbija**) i specijalne izvještaje (**Bosna i Hercegovina**) koji obuhvataju i aspekte govora mržnje (na internetu), a do sada nije bilo nijedne studije, ankete ili specijalnog izvještaja tijela za jednakost koji bi bio isključivo posvećen govoru mržnje (na internetu).

Preduslovi neophodni da bi tijela za jednakost mogla efikasno iskoristiti rezultate studija, specijalnih izvještaja i anketa su jasna nadležnost za govor mržnje, odgovarajući resursi, kao i istraživački i analitički kapaciteti te opšta strategija za istraživačke aktivnosti. Tijela za jednakost bi trebala ojačati saradnju sa odgovarajućim akterima kako bi mogli naručivati odnosno zajednički provoditi istraživanja o govoru mržnje (na internetu) (naročito sa OCD) te kako bi rezultati tih istraživanja bili široko dostupni (OCD i mediji). Istraživanja o tome zašto ljudi koji su potencijalno izloženi govoru mržnje (na internetu) nerado prijavljuju svoja iskustva, kao i o sistematskom pristupu prikupljanju podataka bi mogla poslužiti kao osnova za planiranje budućeg rada tijela za jednakost te doprinijeti njihovoj efikasnoj borbi protiv govora mržnje (na internetu) i njegovom sprečavanju.

Mali broj tijela za jednakost je do sada učestvovao u projektima koji su bili isključivo posvećeni govoru mržnje. Projekte često finansiraju strani donatori, kao što je to slučaj u **Albaniji** i **Srbiji**, dok je **Crna Gora** uložila značajan trud kako bi obezbijedila državna sredstva. Preduslovi za pripremu projekata koji bi sistematski podržavali rad tijela za jednakost u oblasti govora mržnje (na internetu) su procjena potreba, izrada strateškog plana i odgovarajući (administrativni) kapaciteti za pripremu i realizaciju projekata.

Tijela za jednakost imaju iskustva u saradnji na bilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Sva tijela su članovi EQUINET-a, koji je pokrenuo određeni broj aktivnosti posvećenih govoru mržnje (na internetu), svi (osim OI **Kosova**) su potpisnici MoU između tijela za jednakost u Jugoistočnoj Evropi, a neka tijela su učestvovala u zajedničkim obukama, međusobnim studijskim posjetama (**Crna Gora**) i programima razmjene (**Sjeverna Makedonija**) za tijela za jednakost u regiji. Bolji strateški pristup planiranju i realizaciji aktivnosti uspostavljanja saradnje na lokalnom, državnom, bilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou bi tijelima za jednakost omogućio veću vidljivost i uticaj, kao i priliku za učenje od kolega koji se bave istom problematikom.

Na osnovu informacija iz izvještaja o stanju u zemlji i komparativne analize podataka pripremljene su preporuke namijenjene VE, EU i tijelima za jednakost na Zapadnom Balkanu koje imaju za cilj usklađivanje zakona i propisa sa međunarodnim/evropskim standardima u području borbe protiv govora mržnje i njegovog sprečavanja, povećanje pravne sigurnosti, kao i olakšavanje pristupa pravdi i pružanje direktne podrške onima koji su potencijalno izloženi govoru mržnje (na internetu). Pored toga, preporuke su usmjerene na promociju sistematskog prikupljanja podataka o slučajevima govora mržnje (na internetu), kao i na izgradnju kapaciteta u skladu sa potrebama različitih aktera (tijela za jednakost, institucija ombudsmana, OCD, medijskih regulatora i mehanizama za samoregulaciju, policije, pravosuđa) te kroz međusobno učenje između tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana.

Ne samo da bi tijela za jednakost trebala igrati ključnu ulogu u jačanju kulture poštovanja (ljudskih) prava kroz podizanje svijesti, pružanje pristupačnih informacija o govoru mržnje (na internetu), promociju slobode izražavanja uz poštovanje ljudskog dostojanstva i različitosti već bi trebala preuzeti proaktivnu ulogu kroz promociju uspješnih priča u cilju osnaživanja onih koji su izloženi govoru mržnje i motivisanja šire javnosti da postane saveznik u borbi protiv govora mržnje (na internetu).

Uvod

Projekat “Promocija različitosti i jednakosti na Zapadnom Balkanu” je dio “Horizontal facility za Zapadni Balkan i Tursku II”, zajedničkog programa Vijeća Evrope i Evropske unije koji za cilj ima pružanje podrške Jugoistočnoj Evropi i Turskoj u ispunjavanju zahtjeva standarda Vijeća Evrope i pravne stečevine (*acquis-a*) Evropske unije u okviru procesa proširenja. Projekat je usmjeren na pružanje podrške korisnicima u regiji u borbi protiv govora mržnje i krivičnih djela počinjenih iz mržnje, promociju i zaštitu prava LGBTI osoba, kao i jačanje institucija/mehanizama za zaštitu od diskriminacije i koordinaciju u skladu sa standardima Vijeća Evrope, tačnije preporukama Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) i odgovarajućom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Cilj ovog istraživanja je da se analizira uloga tijela za jednakost u **Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji** u borbi protiv govora mržnje te da se daju preporuke o načinima jačanja njihovih kapaciteta u skladu sa njihovim nadležnostima. U okviru ove studije analiziran je zakonski okvir za borbu protiv govora mržnje i identifikovana su područja nadležnosti tijela za jednakost u borbi protiv govora mržnje. U okviru studije analiziran je način na koji tijela za jednakost rješavaju potrebe žrtva govora mržnje, prijavljuju slučajeve, prikupljaju podatke i prate govor mržnje, kao i sistemske prepreke s kojima moraju da se bave tijela za jednakost u borbi protiv govora mržnje. Pored toga, studija mapira potencijalnu saradnju i/ili konkurentski odnos između tijela za jednakost i drugih relevantnih aktera (npr. institucije ombudsmana, organi za provođenje zakona, posrednici³ itd). Posljednje, ali ne manje važno, u studiji su prepoznate dobre prakse koje su uspostavila tijela za jednakost kada se bave upotrebom govora mržnje.

Izveštaj/izveštaji o stanju u zemlji koji se pominju u ovoj studiji odnose se na izveštaj/izveštaje koje su pripremili nezavisni eksperti (vidi Literaturu) za svaku od šest pomenutih zemalja u periodu između aprila i maja 2020. godine. Pri izradi tih izveštaja o stanju u zemlji korištena je raznovrsna metodologija. Eksperti su izvršili analizu dokumenata uz osvrt na izveštaje ECRI-a, izveštaje o napretku EU, odgovarajuće zakone i sudsku praksu, godišnje izveštaje tijela za jednakost/institucija ombudsmana, odgovarajuće izveštaje/publikacije OCD, kao i ankete i istraživanja na temu govora mržnje. Ukupno su obavljena 53 intervjua sa osobljem tijela za jednakost (6)/institucija ombudsmana (7), predstavnicima OCD (12) koji rade na predmetima govora mržnje i/ili se bave podizanjem svijesti, predstavnicima policije (4), tužilaštva (3), sudova (2), medijskih regulatornih mehanizama (9) i ministarstava (5), osobama koje rade na pružanju podrške žrtvama (3), kao i predstavnicima ECRI-a i OSCE-a (2). Pri izradi izveštaja eksperti su koristili metodologiju koja podrazumijeva usmjeravajuća pitanja za sve dijelove izveštaja.

³ Bilo koji javni organ, organizacija ili osoba koja djeluje kao posrednik između žrtava govora mržnje i osiguravanja pravde igrajući ulogu u pružanju informacija o pravima i načinima podnošenja tužbe, pružanju pravnih savjeta i pomoći te drugih vidova podrške žrtvama govora mržnje, kao i radeći na stvaranju pozitivnog stava i atmosfere za promociju jednakosti i zaštitu prava na nediskriminaciju. Potencijalni posrednici su: pravnici, predstavnici OCD, organizacije za pružanje podrške žrtvama, sindikati i drugi stručnjaci (npr. medijatori, pravnici u privatnim preduzećima itd).

Međunarodni pravni okvir

U međunarodnom pravu ljudskih prava ne postoji standardna definicija govora mržnje, a definicije u domaćem zakonodavstvu su rijetke i nejasne. Sudovi postupaju u predmetima govora mržnje češće u svjetlu ograničavanja slobode izražavanja, prava zagaranovanog svim ustavima i jasno definisanog u **Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima** (član 10 EKLJP), nego u kontekstu diskriminacije.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) ima bogatu praksu kada je riječ o povlačenju granice između slobode izražavanja i govora mržnje, o tome šta se mora prihvatiti kao *zahtjev pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema "demokratskog društva"* čak i kada se radi o informacijama ili idejama koje *vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju*⁴, a šta se mora smatrati zloupotrebom drugih prava (član 17 EKLJP) ili zahtijeva ograničenje zaštite (član 10, stav 2 EKLJP).

Preporuka ECRI-a br. 15 o opštoj politici o borbi protiv govora mržnje poslužila je kao smjernica za ovaj izvještaj. U njoj je govor mržnje definisan kao *zagovaranje, promocija ili podsticanje, u bilo kojem obliku, blaćenja, mržnje ili demonizacije osobe ili grupe osoba, kao i uznemiravanje, napadi, negativna stereotipizacija, stigmatizacija ili prijetnje usmjerene na tu osobu ili grupu osoba te opravdavanje svih ovih navedenih oblika izražavanja po osnovu {percipirane} "rase", boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla, starosne dobi, invaliditeta, jezika, vjere ili uvjerenja, pola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i drugih ličnih karakteristika ili statusa*.⁵

U domaćem zakonodavstvu govor mržnje se uglavnom tretira u okviru krivičnog zakona u kojem se obično govori o izazivanju ili raspirivanju mržnje prema pojedincima ili grupama u društvu i inkriminiše govor mržnje ako ima karakter javnog izražavanja. Domaće zakonodavstvo u većini zemalja takođe predviđa motivisanost rasizmom, ksenofobijom ili sličnim vidovima netrpeljivosti kao otežavajuću okolnost, ili da taj motiv sudovi mogu uzeti u obzir pri određivanju kazne. Ove odredbe su unesene u zakon uglavnom zbog obaveza koje proizilaze iz **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** (član 20, stav 2)⁶ i **Međunarodne konvencije o uklanjanju svih vidova rasne diskriminacije** (član 4)⁷ pa se u njima stoga obično govori samo o zaštiti osoba ili grupa osoba u ovom domenu. Isto važi i za **Preporuku br. R (97) 20 Komiteta ministara državama članicama o "govoru mržnje" usvojenu 30.10.1997. godine** u kojoj je govor mržnje definisan tako da *podrazumijeva sve vidove izražavanja kojima se širi, podstiče, promovise ili opravdava rasna mržnja, ksenofobija ili antisemitizam ili drugi oblici mržnje zasnovane na netrpeljivosti, uključujući: netrpeljivost izraženu u vidu agresivnog nacionalizma, etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porijekla*, kao i za **Okvirnu odluku Vijeća Evropske unije 2008/913/PUP od 28. novembra 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije krivičnopravnim sredstvima (Okvirna odluka)** kojom je propisana obaveza država članica da inkriminišu *javno podsticanje na nasilje ili mržnju usmjerenu protiv grupe osoba ili pojedinačnih pripadnika te grupe po osnovu rase, boje kože, vjeroispovijesti, porijekla, nacionalne ili etničke pripadnosti*.

U GPR br. 15 se jasno spominju i *osnove koje se ne tiču "rase", boje kože, jezika, vjere ili uvjerenja, nacionalnosti, nacionalne ili etničke pripadnosti i porijekla*, kao i slučajevi *uznemiravanja, vrijeđanja, negativne stereotipizacije, stigmatizacije ili prijetnji*, koji se nužno ne moraju suzbijati krivičnopravnim sredstvima.

⁴ ESLJP/ 5493/72 (7.12.1976), *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, paragraf 49.

⁵ Preporuka br. 15 ECRI-a o opštoj politici, str. 3.

⁶ Svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje mora biti zabranjeno zakonom.

⁷ Države potpisnice... se obavezuju (a) da će propisati kao djelo kažnjivo zakonom svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva djela nasilja ili podsticanje na ta djela protiv bilo koje rase ili grupe ljudi drugačije boje kože ili etničkog porijekla, kao i pružanje bilo kog vida pomoći rasističkim aktivnostima, uključujući njihovo finansiranje; (b) da će proglasiti nezakonitim i zabraniti organizacije, kao i organizovane ili druge propagandne aktivnosti, koje promovišu i izazivaju rasnu diskriminaciju, kao i da će učešće u takvim organizacijama ili aktivnostima propisati kao djelo kažnjivo zakonom; (c) da neće dozvoliti javnim organima ili javnim institucijama, na državnom ili lokalnom nivou, da promovišu ili podstiču rasnu diskriminaciju.

U nacionalnim izvještajima koje su pripremili nacionalni eksperti na nacionalnom nivou⁸ date su kontekstualne informacije o tome kako se tačno problematika govora mržnje tretira u domaćem zakonodavstvu, koje grupe su zaštićene te kako su postavljena ograničenja zaštite od govora mržnje.

Tijela za jednakost nisu eksplicitno nadležna za govor mržnje kao krivično djelo. Većina tijela za jednakost je osnovana u cilju ispunjavanja zahtjeva direktiva EU 2006/54/EZ (Preinačena direktiva o rodnoj jednakosti), 2004/113/EZ (Direktiva o rodnoj jednakosti u pristupu robi i uslugama) i 43/2000/EZ (Direktiva o rasnoj jednakosti). Ove direktive obavezuju države članice Evropske unije, a u praksi i one države koje žele pristupiti EU, da *osnuju ili imenuju organizaciju ili organizacije koje će promovisati jednako postupanje i pomagati žrtvama diskriminacije* po osnovu roda i rase (nacionalna tijela za jednakost). Kada je riječ o jednakom postupanju i zabrani diskriminacije, pravna stečevina (*acquis*) EU se ne bavi posebno govorom mržnje i jasno je usmjereno na privatno pravo. Njegova glavna referentna osnova je zabrana diskriminacije u oblasti tržišta rada i snabdijevanja robom i uslugama. Diskriminacija se, u skladu sa ovim direktivama i kasnijom praksom Evropskog suda pravde (CJEU), može javiti u vidu posredne i neposredne diskriminacije, uznemiravanja, podsticanja na diskriminaciju, diskriminacije po osnovu pripadnosti i viktimizacije.

Uznemiravanje je u ovim direktivama definisano kao *neželjeno ponašanje* uslovljeno bilo kojim osnovom zaštićenim propisima o jednakom postupanju⁹ *kojim se želi povrijediti dostojanstvo osobe i stvoriti zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje* i u velikom broju slučajeva se može odnositi na radnje koje se mogu okarakterisati i kao govor mržnje.

Zabranu diskriminacije se smatra opštim principom zakonodavstva EU sadržanim u članu 21 Povelje EU o osnovnim pravima dok su smjernice date u kompletu od pet direktiva EU. Evropski sud pravde (CJEU) je u svojoj praksi stoga uglavnom postupao kao tumač odgovarajućih direktiva. Tek nedavno je, zbog rastuće tendencije pozivanja na Povelju o osnovnim pravima kao referentne osnove, CJEU je počeo postupati kao sud za ljudska prava koji uspostavlja ravnotežu između prava na zaštitu od diskriminacije i slobode izražavanja.¹⁰

S obzirom na ove razlike u zakonodavstvu i nadležnostima institucija, treba da se utvrdi gdje povući granicu između oblika govora mržnje koji povlači odgovornost u skladu sa zakonom o parničnom ili upravnom postupku (kao što je uznemiravanje) s jedne strane i govora mržnje koji se može okvalifikovati kao krivično djelo i opravdava izricanje krivičnih sankcija. S tim u vezi, trebalo bi također bolje definisati utvrđivanje granice između nadležnosti tijela za jednakost i nadležnosti (krivičnih) sudova.

Postoje određeni aspekti koji bi mogli biti važni u utvrđivanju ovih razlika. Autori Mihajlova i drugi¹¹ bave se pitanjem postojanja diskriminatornog motiva koji definiše *govor mržnje kao govor kojim se širi mržnja* koji *može obuhvatati zagovaranje ili podsticanje na diskriminaciju, pri čemu i sam govor mržnje može predstavljati/značiti/tretirati se kao diskriminacija. Na primjer, u predmetu Aksu protiv Turske, Evropski sud za ljudska prava je, razmatrajući postojanje elementa za razmatranje predmeta sa aspekta zabrane diskriminacije, utvrđivao da li kod predmetnih publikacija, koje su sadržavale izraze ili komentare kojima se izražavaju anti-romski osjećaji, postoji "diskriminatorna namjera ili efekat".*

S druge strane, u slučajevima govora mržnje koji bi se vodili u skladu sa krivičnim zakonom mogao bi biti neophodan veći stepen namjere/krivice i veći prag dokazivanja pošto se slučajevi uznemiravanja rješavaju u skladu sa zakonom o parničnom postupku i oni podliježu proceduralnim zahtjevima iz odgovarajućih Direktiva EU¹².

8 A. Gugu Bushati (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Albanija*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Tirana, E. Hodžić (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Bosna i Hercegovina*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Sarajevo, N. Avdiu (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Kosovo*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Priština, A. Spaić (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Crna Gora*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Podgorica, M. Mirceska (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Sjeverna Makedonija*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Skoplje, G. Miletić (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji – Srbija*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Beograd.

9 U ovim direktivama se pominje rod/pol, rasna ili etnička pripadnost, starosna dob, vjera ili uvjerenje, seksualna orijentacija i invaliditet.

10 Vidi, na primjer, NH protiv Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI — Rete Lenford, C-507/18, presuda od 23.4. 2020.

11 E. Mihajlova/J. Bacovska/T. Shekerdjiev (2013): Sloboda izražavanja i govor mržnje. OSCE – Polyesterday: Skoplje. OSCE (2018), <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/413027.pdf> (30.6.2020), str. 34 i 35.

12 U skladu sa Direktivom o rasnoj jednakosti (član 8), Direktivom o jednakosti pri zapošljavanju (član 10), Direktivom o robama i uslugama (član 9) i Preinačenom direktivom o rodnoj jednakosti (član 19) Oštećena strana mora iznijeti ... činjenice na osnovu kojih se može pretpostaviti postojanje posredne ili neposredne diskriminacije. Ukoliko u tome uspije, na tuženoj strani je da dokaže da nije bilo kršenja principa jednakog postupanja.

Drugo pitanje koje bi moglo biti značajno pri utvrđivanju ovih razlika odnosi se na to da li je za govor mržnje neophodno da on bude javan, kao što je to regulisano u većini krivičnih zakona kada je riječ o izazivanju i raspirivanju mržnje, dok za uznemiravanje to nije neophodno.

U preporuci br. 10 GPR br. 15 analiziraju se uslovi pod kojima radnja govora mržnje može biti okvalifikovana kao krivično djelo uz naglašavanje da bi krivične sankcije trebalo izricati samo u izuzetnim slučajevima te da bi u obzir trebalo uzeti princip srazmjernosti. Da bi se dostigao prag krivične odgovornosti, radnja izvršenja mora biti ozbiljne prirode što znači da joj je namjera *ili se može opravdano očekivati da će se njome podstaći djela nasilja, zastrašivanja, neprijateljstva ili diskriminacije* – te da se ona dešava u javnom kontekstu. Ovo obrazloženje, međutim, ne daje potpun odgovor na pitanje kako u praksi napraviti razliku u odnosu na uznemiravanje koje je u GPR br. 15 navedeno kao primjer govora mržnje. Dakle, odluka o tome koje zakonske odredbe primijeniti i koji institucionalni okvir koristiti u nekom konkretnom predmetu ostaje na nadležnim tijelima, bilo da se radi o policiji, javnom tužilaštvu, tijelu za jednakost i/ili sudu. Smjernice po ovom pitanju će dati buduća sudska praksa, pri čemu to može podrazumijevati i vođenje strateških parnica.

Uloga tijela za jednakost u suzbijanju govora mržnje

U svojoj **Preporuci br. 2 o opštoj politici o tijelima za jednakost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou** ECRI preporučuje da bi mandati tijela za jednakost trebali obuhvatati

- a. *Promovisanje i ostvarivanje jednakosti, sprečavanje i iskorjenjivanje diskriminacije i netolerancije, uključujući strukturnu diskriminaciju i govor mržnje te promociju različitosti i dobrih odnosa između pripadnika različitih grupa u društvu (mandat za jednakost). ECRI dalje u svom obrazloženju detaljnije navodi da bi tekstom kojim se uspostavlja tijelo za jednakost ili zakonom o zabrani diskriminacije trebalo direktno propisati da govor mržnje predstavlja vid diskriminacije te da su tijela za jednakost nadležna za borbu protiv govora mržnje barem putem građanskog i upravnog zakona. U slučaju da su policija i tužilaštvo organi koji imaju primarnu nadležnost za borbu protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje, tijela za jednakost bi trebala imati nadležnost za pružanje lične podrške i pravnih savjeta žrtvama krivičnih djela počinjenih iz mržnje te za njihovo upućivanje nadležnim organima.¹³*

U svojoj prethodno pomenutoj **Preporuci br. 15 o opštoj politici o borbi protiv govora mržnje** ECRI preporučuje državama članicama Vijeća Evrope da:

- a. Podrže rad organizacija civilnog društva, **tijela za jednakost** i domaćih institucija za zaštitu ljudskih prava na praćenju govora mržnje i promovišu saradnju između njih i javnih organa (tačka 3.e);
- b. Podrže nevladine organizacije, **tijela za jednakost** i domaće institucije za zaštitu ljudskih prava koje rade na borbi protiv govora mržnje (u kontekstu podizanja svijesti i kontra-govora) (tačka 4, f);
- c. Omoguće osobama izloženim govoru mržnje, **tijelima za jednakost**, domaćim institucijama za zaštitu ljudskih prava i zainteresovanim nevladinim organizacijama da pokreću postupke kojima se traži brisanje govora mržnje, zahtijeva priznanje da je taj govor objavljen ili zabranjuje njegovo širenje i zahtijeva otkrivanje identiteta osoba koje ga koriste (tačka 8, e).

U **Preporuci Evropske komisije o standardima za tijela za jednakost** iz 2018. godine naglašena je veza između govora mržnje i diskriminacije kada se državama članicama preporučuje da bi trebale razmotriti proširivanje ovlaštenja tijela za jednakost kako bi se njima obuhvatila, za sve zabranjene osnove diskriminacije, područja zapošljavanja i rada, pristupa i snabdijevanja robama i uslugama, obrazovanja, socijalne zaštite i socijalnih pogodnosti, uključujući govor mržnje povezan s tim osnovama u tim područjima.¹⁴

¹³ Preporuka br. 2 ECRI-a o opštoj politici, str. 4.

¹⁴ Preporuka Evropske komisije o standardima za tijela za jednakost, str. 6.

Pravni okvir za borbu protiv govora mržnje i njegovo sprečavanje – Zapadni Balkan

Zakonodavni okvir u svim zemljama Zapadnog Balkana na sličan način tretira govor mržnje. Ono što nedostaje u većini zakonodavstava jeste jasna definicija toga šta govor mržnje obuhvata/ može obuhvatati – činjenica koja predstavlja prepreku efikasnosti postojeće pravne zaštite. Propisi o jednakom postupanju u **Srbiji** i **Crnoj Gori** daju definiciju govora mržnje kao vida diskriminacije. Međutim, te definicije važe samo za područje regulisano propisima o jednakom postupanju, a ne i za područje regulisano krivičnim zakonom – usklađivanje u tom smislu bi bilo poželjno. Takođe su prisutni različiti pristupi i različiti stepeni usklađenosti sa GPR br. 15.

Zakon o zabrani diskriminacije u **Srbiji** sadrži definiciju govora mržnje. U skladu sa članom 11 zabranjeno je *izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mjestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način.*¹⁵

U **Crnoj Gori**, Zakon o zabrani diskriminacije, u članu 9a, govor mržnje definiše kao *svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina.*¹⁶

U **Albaniji**, nedavnim izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije¹⁷ govor mržnje kao vid diskriminacije je obuhvaćen članom 3, stav 10 kako slijedi: *Govor mržnje podrazumijeva svaki vid izražavanja, promovisanja, podsticanja na ocrnjivanje, mržnju, klevetu, kao i svaki vid uznemiravanja, vrijeđanja, negativne stereotipizacije, stigmatizacije ili prijetnji osobi ili grupi osoba, kao i svako opravdavanje svih vidova izražavanja, po osnovu ličnih karakteristika pobrojanih u članu 1 ovog zakona, kao i ostalih karakteristika koje tu nisu navedene.*¹⁸

Samo ova nedavno usvojena definicija u Albaniji ispunjava sve uslove iz GPR br. 15, dok odredbama u Srbiji i Crnoj Gori nisu obuhvaćene radnje *vrijeđanja, negativne stereotipizacije, stigmatizacije ili prijetnji*. U **Srbiji** takođe postoji obaveza javnosti govora mržnje, dok je definicija data u Crnoj Gori, iako se uopšteno poziva na lična svojstva kao referentnu osnovu, više usmjerena na svojstva vezana za rasu, etničku pripadnost i manjinski status što bi u praksi moglo predstavljati problem u primjeni na druge osnove.

Ustavne i zakonske odredbe relevantne za govor mržnje (na internetu)

U ustavima svih zemalja na Zapadnom Balkanu postoji odredba o zabrani diskriminacije kojom se garantuje jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije. Kao što je to slučaj i sa drugim pravima i slobodama zagarantovanim ustavom, pravo na zaštitu od diskriminacije može biti ograničeno javnim interesima ili drugim zagarantovanim pravima, kao što je sloboda izražavanja, samo kada je to zakonito, legitimno, neophodno i srazmjerno. Sve zemlje su članice Vijeća Evrope pa su tako obavezane sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava kada je riječ o kršenju principa nediskriminacije iz člana 14 EKLJP i Protokola 12 (ako ga je država ratifikovala).

¹⁵ Srbija/Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 11.

¹⁶ Crna Gora/Službeni list, br. 64/11, *Zakon o zabrani diskriminacije*.

¹⁷ Zakon br. 124/2020 pošto su određene izmjene i dopune Zakona br. 10221 od 4.2.2010. „O zaštiti od diskriminacije“ usvojene na plenarnoj sjednici skupštine dana 15.10.2020. Zakon je objavljen u Službenom glasniku br. 191 od 3.11.2020, a na snagu stupa 18. novembra 2020 (15 dana nakon objavljivanja u Službenom glasniku).

¹⁸ Albanija/član 3, stav 10 nacrta *Zakona o zaštiti diskriminacije*.

U Ustavu **Srbije** postoji poseban član koji se odnosi na nacionalne manjine i kojim se zabranjuje bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini.¹⁹ Ustav **Crne Gore** i Ustav **Kosova** eksplicitno dozvoljavaju ograničavanje slobode izražavanja kada je to neophodno radi sprečavanja podsticanja ili izazivanja nasilja i neprijateljstva po osnovu rase, nacionalnosti, etničke pripadnosti ili vjeroispovijesti. Članom 7 Ustava **Crne Gore** zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu,²⁰ dok je članom 49 Ustava **Srbije** zabranjeno i kažnjivo *izazivanje i podsticanje rase, etničke, vjerske ili druge neravnopravnosti ili mržnje*.²¹

Ustav Republike **Sjeverne Makedonije**, u članu 54, propisuje da se ograničenja sloboda i prava, između ostalog, ne mogu primjenjivati na slobodu ličnog uvjerenja, savjesti, misli i vjeroispovijesti, međutim isti taj član sadrži i odredbu o zabrani diskriminacije. U skladu sa članom 20 Ustava, sloboda udruživanja podrazumijeva osnivanje političkih stranaka, ali se ovim članom istovremeno jasno propisuje da *programi i aktivnosti političkih stranaka i drugih udruženja građana ne smiju biti usmjereni (...) na podsticanje ili izazivanje vojne agresije, ili etničke, rasne ili vjerske mržnje ili netrpeljivosti*. Ustav **Republike Srpske** u **Bosni i Hercegovini** ne sadrži odredbu o zabrani diskriminacije kao takvu, ali se njime proglašava da se “ustavno uređenje Republike temelji na”, između ostalog, *zaštiti prava etničkih grupa i drugih manjina*.²²

Sloboda medija i pluralizam su jasno navedeni u članu 42 Ustava **Kosova** kao zagaranтована prava, dok je cenzura dozvoljena samo u slučajevima kada je neophodno spriječiti podsticanje ili izazivanje nasilja i neprijateljstva po osnovu rase, nacionalnosti, etničke pripadnosti ili vjeroispovijesti. Ustav **Srbije** takođe garantuje slobodu medija, ali ona može biti ograničena samo u sljedećem slučaju: *nadležni sud (...) može spriječiti širenje informacija putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi (...) sprečavanja propagiranja rata ili podsticanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rase, nacionalne ili vjerske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje*.²³

Odredbe krivičnog zakona

Izazivanje mržnje je propisano kao krivično djelo u krivičnim zakonima svih zemalja. Većina krivičnih zakona je prvobitno inkriminirala mržnju samo po osnovu rase, etničke pripadnosti, vjeroispovijesti i netrpeljivosti po tim osnovama. Kako god, u posljednjih deset godina ti su zakoni, izuzev u **Srbiji, Bosni i Hercegovini** i **Crnoj Gori**, izmijenjeni tako da uključuju i seksualnu orijentaciju (**Albanija**) ili su čak zasnovani na negoraničenom spisku osnova (**Kosovo, Sjeverna Makedonija, Republika Srpska**). Pored toga, određeni zakoni, poput Zakona o ravnopravnosti spolova u **Bosni i Hercegovini**, predviđaju da je, između ostalog, uznemiravanje na osnovu spola krivično djelo (član 29. Zakona o ravnopravnosti spolova BiH).

Izvršenje tog krivičnog djela u javnosti je obavezno u **Bosni i Hercegovini** i **Crnoj Gori**, dok je na **Kosovu** prag čak i viši pošto izazivanje mržnje mora biti takvo da može da ugrozi javni red.

U skladu sa međunarodnim zahtjevima krivični zakoni takođe poznaju princip diskriminatornog motiva kao otežavajuće okolnosti koju treba uzeti u obzir pri odmjeravanju kazne. Motivi, u skladu sa ECRI GPR br. 15, su čak i sveobuhvatniji nego u većini zemalja Zapadne Evrope i obuhvataju rod, rasu, boju kože, etničku pripadnost, jezik, seksualnu orijentaciju, rodni identitet, politička, vjerska ili filozofska uvjerenja, zdravstveno stanje, genetske predispozicije ili invaliditet (**Albanija**, član 50 Krivičnog zakona), *rasu ili vjeroispovijest, nacionalnu ili etničku pripadnost, pol, seksualnu orijentaciju ili rodni identitet* (**Srbija**)²⁴, vjeroispovijest, nacionalnu ili etničku pripadnost, pol, seksualnu orijentaciju ili rodni identitet (**Crna Gora**, član 42a KZ), rasa, boja kože, pol, rodni identitet, jezik, religija, nacionalno ili društveno porijeklo, veza sa bilo kojom zajednicom, imovina, ekonomska situacija, seksualna orijentacija, rođenje, invaliditet ili neki drugi lični status, ili sklonost sa licima koja imaju prethodno navedene osobine (**Kosovo**), pol, rasu, boju kože, rod, pripadnost marginalizovanoj grupi, etničku pripadnost, jezik, državljanstvo, društveno

19 Srbija/Službeni glasnik, br. 98/06, Ustav Republike Srbije, član 76.

20 Član 7 Zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu.

21 Srbija/Službeni glasnik, br. 98/06, Ustav Republike Srbije, član 49.

22 Ustav Republike Srpske, član 5.

23 Srbija / Službeni glasnik, br.98/06, Ustav Republike Srbije, član 50.

24 Srbija/Službeni glasnik, br. 85/2005, ispr. 88/2005, ispr. 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, Krivični zakonik, član 387.

porijeklo, vjerska uvjerenja, druge vidove uvjerenja, obrazovanje, političku pripadnost, lični ili društveni status, mentalni ili fizički invaliditet, starosnu dob, porodično ili bračno stanje, imovinsko stanje, zdravstveno stanje ili bilo koju drugu osnovu predviđenu zakonom ili ratifikovanim međunarodnim sporazumima (**Sjeverna Makedonija**), rasu, boju kože, vjeroispovijest, nacionalnu ili etničku pripadnost, jezik, invaliditet, pol, seksualnu orijentaciju ili rodni identitet (**Bosna i Hercegovina**).

Krivični zakoni u **Sjevernoj Makedoniji** (član 417), **Crnoj Gori** (član 443, stav 3) i **Srbiji** (član 387) takođe propisuju rasnu ili drugu diskriminaciju kao posebno krivično djelo koje u **Sjevernoj Makedoniji** i **Crnoj Gori** takođe uključuje širenje ideja o superiornosti jedne rase nad drugom, propagiranje rasne mržnje ili podsticanje na rasnu diskriminaciju.

Tabela 1: Odredbe krivičnih zakona u vezi sa govorom mržnje

Zemlja	Izazivanje mržnje	Otežavajuće okolnosti	Diskriminacija
Albanija	rasa, etnička pripadnost, seksualna orijentacija i vjerske grupe	rod, rasa, boja kože, etnička pripadnost, jezik, seksualna orijentacija, rodni identitet, politička, vjerska ili filozofska uvjerenja, zdravstveno stanje, genetske predispozicije ili invaliditet	Ne
Bosna i Hercegovina	nacionalna/etnička, rasna i vjerska rod (zakon o ravnopravnosti spolova) Republika Srpska: nacionalna, rasna, vjerska ili etnička pripadnost, boja kože, pol, seksualno opredjeljenje, invaliditet, rodni identitet, porijeklo ili druge osobine javno	rasa, boja kože, vjeroispovijest, nacionalna ili etnička pripadnost, jezik, invaliditet, pol, seksualna opredjeljenje ili rodni identitet Republika Srpska: + zdravstveno stanje	Ne
Kosovo	nacionalne, rasne, vjerske, etničke ili druge slične grupe, seksualna orijentacija, rodni identitet i druge lične karakteristike moгуćnost narušavanja javnog reda i mira	rasa, boja kože, rodni identitet, jezik, religija, nacionalno ili društveno porijeklo, veza sa bilo kojom zajednicom, ekonomski status, seksualna orijentacija, rođenje, invaliditet ili neki drugi lični status, ili sklonost sa licima koja imaju prethodno navedene osobine	Ne
Crna Gora	rasa, boja kože, religija, porijeklo, nacionalnost ili etnička pripadnost javno	vjeroispovijest, nacionalna ili etnička pripadnost, pol, seksualna orijentacija ili rodni identitet	rasa, pol, invaliditet, seksualna orijentacija, rodni identitet ili druga lična svojstva
Sjeverna Makedonija	rodni identitet, rasa, boja kože, pripadnost marginalizovanoj grupi, etnička pripadnost, jezik, državljanstvo, društveno porijeklo, vjerska uvjerenja, drugi vidovi uvjerenja, obrazovanje, politička pripadnost, lični ili društveni status, mentalni ili fizički invaliditet, starosna dob, porodično ili bračno stanje, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, ili bilo koji drugi osnov predviđen zakonom i ratifikovanim međunarodnim sporazumima	Rodni identitet, rasa, boja kože, rod, pripadnost marginalizovanoj grupi, etnička pripadnost, jezik, državljanstvo, društveno porijeklo, vjerska uvjerenja, drugi vidovi uvjerenja, obrazovanje, politička pripadnost, lični ili društveni status, mentalni ili fizički invaliditet, starosna dob, porodično ili bračno stanje, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, ili bilo koji drugi osnov predviđen zakonom i ratifikovanim međunarodnim sporazumima.	rasa, boja kože, državljanstvo ili etnička pripadnost
Srbija	nacionalna, rasna ili vjerska mržnja ili netrpeljivost	rasa ili vjeroispovijest, nacionalna ili etnička pripadnost, pol, seksualna orijentacija ili rodni identitet	rasa, boja kože, vjerska pripadnost, nacionalnost, etničko porijeklo ili neko drugo lično svojstvo

Zakoni o jednakosti i zabrani diskriminacije

Sve zemlje Zapadnog Balkana su ugradile pravnu stečevinu (*acquis*) EU u oblasti nediskriminacije u svoje zakonodavne okvire kroz usvajanje posebnih zakona kojima se garantuje zaštita od diskriminacije. Svi ti zakoni navode uznemiravanje kao jedan od osnova diskriminacije. Propisi o jednakosti u **Srbiji i Crnoj Gori** direktno navode govor mržnje kao jedan vid diskriminacije. Komesar za zaštitu od diskriminacije (CPD) u **Albaniji** govor mržnje tumači kao vid uznemiravanja²⁵ i bio je jedan od zagovornika uvođenja govora mržnje kao vida diskriminacije u nedavno izmijenjeni Zakon o zaštiti od diskriminacije (LPD).

Zakon o zabrani diskriminacije u **Bosni i Hercegovini** zabranjuje diskriminaciju ne samo po posebnim osnovama koje odgovaraju međunarodnim standardima u ovoj oblasti nego i "svaku drugu okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života".²⁶ Zakonom o zaštiti od diskriminacije na **Kosovu** garantuje se zaštita po više osnova kao što su nacionalnost ili veza sa nekom zajednicom društvenog ili nacionalnog porijekla, rasa, etnička pripadnost, boja kože, rođenje, porijeklo, pol, rodna pripadnost, rodni identitet, seksualno opredjeljenje, jezik, državljanstvo, religija i vjerska ubjeđenja, politička pripadnost, političko ili drugo mišljenje, socijalno ili lično stanje, starosna dob, porodični ili bračni status, trudnoća, porođiljstvo, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko nasljeđe ili neki drugi osnov²⁷.

Ovaj zakon se primjenjuje na sve aktivnosti ili propuste, svih državnih institucija, fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora, koji su kršili, krše ili mogu kršiti prava bilo kog lica ili fizičkih ili pravnih lica, u svim oblastima života²⁸. Zakon o zabrani diskriminacije u **Crnoj Gori**, u članu 20, pored višestruke diskriminacije, ponovljene diskriminacije i produžene diskriminacije, kao teži oblik diskriminacije prepoznaje i diskriminaciju propagiranjem putem javnih medija, kao i ispisivanjem i isticanjem sadržaja i simbola diskriminatornog sadržaja na javnim mjestima.²⁹

U Republici **Sjevernoj Makedoniji**, Ustavni sud je 14. maja 2020. godine poništio Zakon za sprečavanje i zaštitu o diskriminacije, koji je bio na snazi tek od maja 2019. godine, zbog pitanja formalne prirode.³⁰ Mi ćemo, za potrebe ovog istraživanja, koristiti tekst poništenog zakona pošto pretpostavljamo da će sličan pristup biti izabran i u novom zakonu. U Zakonu je dat neograničen spisak osnova, a diskriminacija je definisana kao *svako pravljenje razlike, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva po bilo kojoj diskriminatornoj osnovi, činjenjem ili nečinjenjem, koje ima za cilj ili posljedicu narušavanje ili ograničavanje jednakog priznavanja ili uživanja prava nekog lica ili grupe; a obuhvaćeni su svi vidovi diskriminacije, uključujući pristupačnost infrastrukture, roba i usluga*.

U **Srbiji**, član 13. Zakona o zabrani diskriminacije definiše teže oblike diskriminacije kao *izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, jezika, političkog opredjeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualnog opredjeljenja i invaliditeta, propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti i propagiranje diskriminacije putem javnih medija*.³¹

Glavna prednost za one koji su izloženi govoru mržnje, a zaštićeni su od njega ne samo krivičnim zakonom nego i domaćim propisima o jednakom postupanju je u tome što u rješavanju svojih predmeta mogu iskoristiti date proceduralne garancije i institucionalni okvir i ne moraju se oslanjati na krivični zakon. To podrazumijeva:

²⁵ Intervju sa R. Gajdom, komesarom za zaštitu od diskriminacije, 11. maj 2020.

²⁶ Bosna i Hercegovina/Službeni glasnik BiH, br. 59/09 i 66/16, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 2, stav 2.

²⁷ Član 1, *Zakon o zaštiti od diskriminacije*.

²⁸ Član 2(1), *Ibid*.

²⁹ Član 20, stav 4 LPD. Pored toga, članom 34 LPD propisano je da će se "novčanom kaznom u iznosu od 500 EUR do 20.000 EUR kazniti za prekršaj pravno lice ako izražavanjem ideja, tvrdnji, informacija, mišljenja, kojima se širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobija, rasna mržnja, antisemitizam, ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina.

³⁰ Ustavni sud je u svojoj odluci zaključio da je u ovom slučaju došlo do kršenja procedure usvajanja zakona (nepostojanje neophodne većine glasova članova Skupštine za njegovo usvajanje).

³¹ Srbija/Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 13.

- *prenos tereta dokazivanja u predmetima, u slučajevima kada oštećena strana uspije da dokaže činjenice na osnovu kojih se može pretpostaviti da je došlo do posredne ili neposredne diskriminacije, na tuženoj strani je da dokaže da nije bilo kršenja principa jednakog postupanja;*³²
- *nadležnost tijela za jednakost za postupanje u njihovim predmetima;*
- *širi spektar pravnih lijekova koji se obezbjeđuju propisima o jednakom postupanju u odnosu na krivični zakon.*

U **Srbiji** to, na primjer, znači da u skladu sa članom 43 Zakona o zabrani diskriminacije žrtva može tražiti zabranu izvršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, zabranu daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabranu ponavljanja radnje diskriminacije; utvrđenje da je tuženi diskriminatorski postupao prema tužiocu ili drugome; izvršenje radnje radi uklanjanja posljedica diskriminatorskog postupanja; naknada materijalne i nematerijalne štete; objavljivanje presude donesene povodom neke od tužbi³³ Takođe je moguće zahtijevati izdavanje privremene mjere.³⁴ Ove tužbe mogu podnijeti i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava ili Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti.³⁵ Slične tužbe se mogu podnijeti i u skladu sa Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom pošto ovaj zakon propisuje "izazivanje i podsticanje" ili "propagiranje" diskriminacije kao teške oblike diskriminacije.³⁶

Uopštenijom analizom zakonskog okvira možemo utvrditi da je – slično situaciji u većini zemalja Evropske unije, naglasak na izazivanju i podsticanju mržnje te zaštiti u području rase, nacionalnosti i etničke pripadnosti, dok se drugi oblici govora mržnje, kao što su uvreda, negativna stereotipizacija, stigmatizacija ili prijetnje rijetko tretiraju krivičnopravnim sredstvima. U propisima o jednakom postupanju u **Bosni i Hercegovini, Kosovu i Sjevernoj Makedoniji** prisutan je sveobuhvatniji pristup kada je riječ o zaštićenim grupama, ali je govor mržnje obuhvaćen samo u onim slučajevima kada se može okvalifikovati kao uznemiravanje.

Sudska praksa

Slučajevi govora mržnje su česti u zemljama Zapadnog Balkana, naročito u političkoj sferi i online medijima, ali to nužno ne podrazumijeva veliki broj postupaka pokrenutih pred sudovima ili nadležnim institucijama, a podaci o tim slučajevima se takođe ne prikupljaju na sistematski način.

U **Albaniji**, većina sporova zbog klevete koji su posljednjih godina izazivali poseban interes javnosti odnosila se na međusobno vrijeđanje i optužbe za korupciju članova parlamenta i visokopozicioniranih političara. Većina tih tužbi podnijeta je direktno Vrhovnom sudu pošto on postupa kao prvostepeni sud u predmetima krivičnog gonjenja članova parlamenta i visokih zvaničnika. Drugu kategoriju predmeta čine predmeti vezani za terorizam i terorističke aktivnosti u kojima postupa bivši Sud za teška krivična djela³⁷, a u koja spadaju i krivična djela počinjena iz mržnje (čl. 265 Krivičnog zakona).³⁸ Podsticanje govora mržnje po osnovu vjeroispovijesti i rase je prepoznato kao dio terorističkih aktivnosti. Društveni mediji i vjerski objekti se koriste za promociju izjava mržnje u cilju pridobijanja ili ubjeđivanja drugih da učestvuju u aktivnostima terorističkih organizacija³⁹.

U **Bosni i Hercegovini**, govor mržnje se najčešće javlja u političkom dijalogu i obično se zasniva na etničkim ili povezanim vjerskim identitetima⁴⁰, pa su tako najznačajniji predmeti iz perspektive govora

32 Direktiva o rasnoj jednakosti (član 8), Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju (član 10), Direktiva o robi i uslugama (član 9) i Prein- ačena direktiva o rodnoj jednakosti (član 19).

33 Srbija / Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 43.

34 Srbija / Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 44.

35 Srbija / Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 46.

36 Srbija / Službeni glasnik, br. 33/06, 13/16, *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditet*, član 9.

37 Albanija/ Sud za teška krivična djela je preimenovan u Specijalni sud za organizovani kriminal i korupciju.

38 Albanija/ Gjykata e shkallës së parë për Krimet e Rënda, Vendimi no 58 (3.5.2016), Vendimi no 46, (4.5.2017), Vendimi no 1 (24.1.2018).

39 S. Simoni, M. Xhaxho (2019) *Izveštaj o sprečavanju nasilnog ekstremizma i radikalizacije u opštini Roskovec i ruralnim područjima*, Centar za žene, zajednicu i životnu sredinu na www.qag-al.org (30.4.2020), na koji se poziva A. Gugu Bushati u svom izvještaju o stanju u Albaniji.

40 ECRI (2017) Izveštaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-bosnia-and-herzegovina/16808b5602> (21.9.2020), str. 13.

mržnje oni koji se odnose na krivično djelo izazivanja i raspirivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti koje je propisano u sva četiri krivična zakona u **Bosni i Hercegovini**.

Krivični predmeti

Državljanin Albanije je tokom studiranja u inostranstvu prešao na islam. Po povratku u **Albaniju** organizovao je grupu ljudi koji su, putem interneta, promovisali stavove radikalnog političkog islama i džihadski rat u Siriji. Protiv njih je podignuta optužnica zbog izazivanja mržnje i nasilja protiv drugih vjera, podržavanja terorističke organizacije ISIS i propovijedanja njenih radikalnih i terorističkih ideja te istovremeno korištenje narkotika. Grupa je, između ostalog, optužena za kršenje člana 265 Krivičnog zakona.

Bivši ministar za administraciju lokalne samouprave na **Kosovu** je u javnim izjavama kosovske Albance nazivao "teroristima i ubicama". Optužen je i osuđen za izazivanje mržnje iz član 147 (1) Krivičnog zakona. Sud je prihvatio dokaze koji su se sastojali od video snimka ministrovog govora u kojem on koristi pomenuti govor mržnje, kao i članaka objavljenih u online medijima. Tvrdnje odbrane da na Kosovu ne postoji krivično djelo govora mržnje te da predmetna radnja ne ispunjava kriterije za primjenu člana 147 (1) pošto njome nije ugrožen javni red nisu mogle uvjeriti Sud koji je u svom obrazloženju naveo da je optuženi prekoračio granice slobode izražavanja. Optuženi je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od dvije godine.⁴¹

Zaposlenik jedne NVO koja zastupa prava LGBTI zajednice je napadnut na **Kosovu** dok je dijelio kondome i druge predmete. Dvije osobe su ga fizički napale i verbalno maltretirale zbog toga što radi i njegove stvarne ili percipirane seksualne orijentacije. Počinioci su optuženi za izazivanje mržnje i nanošenje lakših tjelesnih povreda, a Sud je dodatno naveo da je pri određivanju kazne uzeo u obzir otežavajuće okolnosti pošto smatra da je krivično djelo motivisano mržnjom zbog žrtvine stvarne ili percipirane seksualne orijentacije.⁴²

Govor mržnje se u **Crnoj Gori** najčešće procesuiru u prekršajnom postupku, dok vođenje postupaka krivičnopravne prirode još uvijek predstavlja izuzetak.⁴³ Uprkos postojećim zakonodavnim rješenjima i porastu slučajeva govora mržnje prema LGBTI osobama, krivično gonjenje za ta krivična djela i dalje zaostaje.⁴⁴

U **Sjevernoj Makedoniji** prethodnih godina nisu zabilježeni krivični postupci u predmetima govora mržnje. Prema posljednjem izvještaju ECRI-a, zvanični podaci o korištenju govora mržnje ne postoje, mada međunarodne organizacije i NVO ukazuju na porast ovih slučajeva.⁴⁵ S obzirom na postojanje pravne nesigurnosti u ovom pogledu, Žalbeni sud (Građansko odjeljenje)⁴⁶ Republike **Sjeverne Makedonije** objavilo je smjernice o odgovornosti glavnih urednika za sadržaj elektronskih publikacija i publikacija u drugim medijima.

U Srbiji ne postoje sveobuhvatni i transparentni podaci o predmetima govora mržnje pred sudovima, a *centralizovani zvanični podaci o zločinima iz mržnje i dalje nedostaju*.⁴⁷ Međutim, govor mržnje (naročito na internetu) prepoznaju građani i domaće organizacije za zaštitu ljudskih prava koje podnose i krivične i prekršajne prijave, kao i pritužbe nezavisnim tijelima i tijelima za samoregulaciju.⁴⁸ Nema raspoloživih

41 PS. br. 20/19 – Osnovni sud u Prištini, Posebno odeljenje, 5.12.2019.

42 P. br. 620/16 – Osnovni sud u Uroševcu, 26.9.2016.

43 Zaštita ljudskih prava i sloboda (2019) Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja Institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, str.39, dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1574422728_izvjestaj-za-prvih-sedam-mjeseci-2019.-godine.pdf, na koji se poziva A. Spaic u svom izvještaju o stanju u Crnoj Gori.

44 Zaštita ljudskih prava i sloboda (2019) Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja Institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, str.39-40, dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/1574422728_izvjestaj-za-prvih-sedam-mjeseci-2019.-godine.pdf, na koji se poziva A. Spaic u svom izvještaju o stanju u Crnoj Gori.

45 ECRI (2016) Izvještaj ECRI-a o Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-/16808b590b> (21.9.2020), str. 13.

46 Žalbeni sud u Skoplju, Bilten br. 12, Građansko pravo, Zaključci doneseni na sjednici sudija Građanskog odjeljenja Žalbenog suda u Skoplju održanoj 19. aprila 2019. godine, objavljeno u Skoplju marta 2020, str. 11

47 Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu*, na koji se poziva G. Miletić u svom izvještaju o stanju u Srbiji.

48 Na primjer: Beogradski centar za ljudska prava, *Anonimna mržnja: Mehanizmi zaštite od govora mržnje na internetu* (2018), na koji se poziva G. Miletić u svom izvještaju o stanju u Srbiji.

podataka o predmetima u postupku, ali prema posljednjem izvještaju ECRI-a, krivične prijave zbog govora mržnje podignute su protiv 216 osoba u periodu 2011-2016,⁴⁹ dok je prema podacima Republičkog javnog tužilaštva u periodu 2017-2018. godina podneseno ukupno 565 prijava protiv lica za krivična djela koja u sebi sadrže i elemente govora mržnje po različitim osnovama.⁵⁰ Bez obzira na neke značajne skorije presude u predmetima govora mržnje,⁵¹ njihov broj je još uvijek mali s obzirom na to da je govor mržnje prepoznat društveni problem⁵².

Sudsko tumačenje odredbi o govoru mržnje

- ▶ javne izjave, date bez "namjere informisanja", mogu predstavljati zloupotrebu slobode izražavanja (odnosno člana 22 Ustava Albanije i člana 10 EKLJP) sve dok ostaju na nivou mišljenja i dok ih onaj koji ih daje javno činjenično ne dokaže⁵³
- ▶ odredbe koje se tiču izazivanja kao vida kriminalizacije govora mržnje "moraju biti dovoljno definisane i precizne tako da ne idu na štetu slobode govora i ne ugrožavaju princip pravne sigurnosti..." ali "ne bi bilo realno očekivati da ti uslovi budu praćeni preciznom pravnom definicijom ili da zakonodavac da končanu listu značenja ili potencijalnih radnji koje bi tim uslovima mogle biti obuhvaćene."⁵⁴
- ▶ izjave i drugi vidovi govora na internetu nužno ispunjavaju kriterijum javnosti, s obzirom na njegovu rasprostranjenost i dostupnost.⁵⁵
- ▶ govor koji je uznemiravajući, uvredljiv ili koji izaziva duševnu bol kod pripadnika određenih grupa ne predstavlja nužno poticanje mržnje, razdora ili netrpeljivosti.⁵⁶
- ▶ nije nužno da je tako poduzeta radnja stvarno proizvela konkretne negativne posljedice u smislu izazivanja mržnje, nego je dovoljno da je sadržaj poduzete radnje objektivno podoban da proizvede takav efekat.⁵⁷
- ▶ kontekst (sportski događaj, a ne politička ili vjerska diskusija) i brojnost publike (činjenica da je apelant predmetni uvredljivi komentar - za koji mu je drugostepeni sud izrekao kaznu zatvora - objavio na svojoj Facebook stranici, koja je dostupna relativno malom broju ljudi, prije nego što su je mediji preuzeli i naširoko prenijeli) predstavljaju značajne faktore
- ▶ namjerno izazivanje i raspirivanje mržnje, razdora i netrpeljivosti između nacionalnih, rasnih i etničkih grupa koje žive na **Kosovu** može narušiti javni red ili izazvati druge ozbiljnije posljedice u Republici **Kosovo** (nema potrebe za namjernim podsticanjem javnosti).⁵⁸

49 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.9.2020).

50 Savjetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, (4.11.2019), *Komentari Republike Srbije o Četvrtom mišljenju Savjetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, na koje se poziva G. Miletić u svom izvještaju o stanju u Srbiji.

51 Inicijativa mladih za ljudska prava (2018), *Presudom Višeg suda potvrđen govor mržnje Informera protiv Anite Mitić*, <http://www.yihr.rs/en/higher-court-ruling-confirms-hate-speech-from-informer-directed-at-anita-mitic/> (20.03.2020), na koji se poziva G. Miletić u svom izvještaju o stanju u Srbiji.

52 Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu*, na koji se poziva G. Miletić u svom izvještaju o stanju u Srbiji.

53 Albanija/ Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, Vendimi nr. 208 (21.1.2019) www.gjykatatiranes.gov.al.

54 Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

55 Ustavni sud BiH, AP-1020/11 (25.4.2014).

56 Sud BiH, S1 3K 020812 17 Kž2, paragraf 36 (15.11.2017); Okružni sud u Bijeljini, 80 0 K 001888 15 Kž 2 (24.6.2015).

57 Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, 96 0 K 006861 12 Kz (28.11.2012).

58 PS. br. 20/19 – Osnovni sud u Prištini, Posebno odeljenje, 5.12.2019.

Pristup pravdi u predmetima govora mržnje

Tabela 2: Pregled prvih instanci u pristupu pravdi u predmetima govora mržnje (na internetu)

Država	Policija	Javni tužilac	Tijelo za jednakost	Ombudsman	OCD	Sudovi	Mediji
Albanija	Prva instanca u krivičnim predmetima istraga	Nije nadležan	Odluke(obavezujuće) protiv kojih se može podnijeti žalba sudu Zastupanje Intervenisanje Stručna mišljenja <i>Po službenoj dužnosti</i> <i>Actio popularis</i>	Narodni pravobranilac Kršenje od strane državnih/ javnih organa	Podnose pritužbe EB <i>Actio popularis</i> zastupanje na sudu	Prvostepeni Pravna pomoć obezbijeđena	Vijeće za prigovore Tijela za praćenje medija u Albaniji može naložiti objavljivanje ispravke ili demanta i izreći novčanu kaznu Etički odbor Vijeća za medije Albanije (NVO) može se baviti medijacijom i izdavati preporuke
Bosna i Hercegovina	Prva instanca u krivičnim predmetima istraga	Istraga Pokretanje sudske postupka	Daje mišljenja i preporuke Preporuke (nisu obavezujuće) <i>Može pokretati sudske postupke (teoretski)</i> <i>Amicus curiae</i> Fizičkim i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije daje potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite Predlaže pokretanje postupka medijacije Ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom Pokretanje prekršajnog postupka		Prosljeđuju predmete Vijeću za štampu	Opšti sudovi	Regulatorna agencija za komunikacije može postupati po službenoj dužnosti, izdavati upozorenja, konkretne zahtjeve za djelovanje ili prestanak, izricati novčane kazne i oduzimati dozvole Vijeće za štampu može postupati kao medijator - uklanjati sadržaj i objavljivati izvinjenja

Država	Policija	Javni tužilac	Tijelo za jednakost	Ombudsman	OCD	Sudovi	Mediji
Kosovo	Prva instanca u krivičnim predmetima istraga	Istraga Pokretanje sudskog postupka	Savjetovanje žrtava <i>Amicus curiae</i> Po službenoj dužnosti <i>Actio popularis</i> Preuzimanje predmeta, ako policija/sud ne postupa adekvatno		Podnose pritužbe EB <i>Actio popularis</i>	Opšti sudovi	Nezavisna komisija za medije može postupati po službenoj dužnosti, izdavati pismena upozorenja, zahtijevati objavljivanje odluke, izricati novčane kazne i oduzimati dozvole Odbor Vijeća za štampu Kosova može tražiti ispravku, objavljivanje izvinjenja, postupati kao medijator i donositi odluke
Crna Gora	Prva instanca u krivičnim predmetima istraga	Istraga Pokretanje sudskog postupka	Preporuke Može pokretati sudske postupke Može intervenisati na sudu <i>Actio popularis</i>		Pravna pomoć Podnose pritužbe EB	Obični sudovi Prekršajni sudovi	Vijeće Agencije za elektronske medije može postupati po službenoj dužnosti, izdavati upozorenja i suspendovati dozvole Tijelo za samoregulaciju medija, Vijeće za samoregulaciju lokalnih i periodičnih novina, različiti ombudsmeni za štampane medije i emitere
Sjeverna Makedonija	Sektor za kompjuterski kriminal i digitalnu forenziku	Istraga Pokretanje sudskog postupka	Odluke Preporuke Po službenoj dužnosti <i>Amicus curiae</i> <i>Actio popularis</i>	Kršnje od strane državnih/ javnih organa Prosljeđuje predmete tužilaštvu	<i>Actio popularis</i>	Presude Privremene mjere	Agencija za audio i audiovizuelne medijske usluge može izdavati javna upozorenja, predlagati pokretanje prekršajnog postupka, oduzimati dozvole Komisija za žalbe Vijeća za medijsku etiku može zahtijevati ispravku, uklanjanje, izvinjenje Vijeće časti Udruženja novinara može izdavati upozorenja ili privremeno isključiti novinara iz članstva
Srbija	Prva instanca u krivičnim predmetima istraga	Istraga Pokretanje sudskog postupka	Mišljenja Preporuke Sankcije Zastupanje Intervenisanje na sudu	Kršnje od strane državnih/ javnih organa	Pokretanje postupaka	Viši sud	Vijeće Regulatornog tela za elektronske medije može izdavati upozorenja, oduzimati dozvole Komisija za žalbe Vijeće za štampu može donositi odluke i postupati kao medijator

Uloga tijela za jednakost u suzbijanju govora mržnje

Suštinski dio nadležnosti tijela za jednakost jeste pružanje nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije. U skladu sa Preporukom Evropske komisije o standardima za tijela za jednakost, u vezi sa ECRI GPR br. 2, pružanje nezavisne pomoći bi trebalo podrazumijevati:

- ▶ *zaprimanje i rješavanje pojedinačnih ili kolektivnih pritužbi;*
- ▶ *pružanje pravne pomoći žrtvama, uključujući i u praćenju podnošenju pritužbi;*
- ▶ *učesće u aktivnostima posredovanja i mirenja;*
- ▶ *zastupanje podnosilaca pritužbi na sudu;*
- ▶ *postupanje u svojstvu amicus curiae ili stručnjaka kada je to neophodno;*
- ▶ *praćenje izvršavanja odluka institucija, sudskih tijela i sudova koje se tiču jednakosti, diskriminacije i netrpeljivosti.*

Tijela bi također trebala biti u mogućnosti da prikupljaju relevantne dokaze i informacije.

U Preporuci Komisije se takođe govori o mogućnosti vođenja strateških parnica radi rješavanja strukturne ili sistemske diskriminacije – bilo u ime žrtava ili u ime samog tijela.

Šta tijela za jednakost konkretno mogu uraditi u pojedinačnim predmetima u velikoj mjeri će zavisiti od toga da li se radi tipu tijela za jednakost sa svojstvima tribunala koje ima zakonska ovlaštenja za donošenje obavezujućih odluka ili promotivnom tipu tijela.⁵⁹

Tip tijela za jednakost sa svojstvima tribunala bi trebao imati nadležnosti za:

- ▶ *Zaprimanje, razmatranje, raspravu i pomirenje pojedinačnih i kolektivnih pritužbi zbog diskriminacije i odlučivanje po tim pritužbama u skladu sa važećim zakonima, uključujući odredbe o zajedničkom teretu dokazivanja.*
- ▶ *Odlučivanje da li je došlo do kršenja građanskog ili upravnog zakona protiv diskriminacije.*
- ▶ *Donošenje pravno obavezujućih odluka koje zahtijevaju mjere za prestanak diskriminacije, postizanje pune jednakosti i odvratanje od buduće diskriminacije te izricanje djelotvorne, srazmjerne i odvratajuće sankcije, uključujući plaćanje naknade novčane i nematerijalne štete, novčane kazne i objavljivanje odluke i imena počinioca.*
- ▶ *Obezbeđivanje izvršenja i provođenja njihovih odluka i objavljivanje njihovih odluka i preporuka.⁶⁰*

Tijela za jednakost promotivnog tipa bi trebala imati nadležnost da:

- ▶ *Donose neobavezujuće preporuke koje zahtijevaju mjere za prestanak diskriminacije, postizanje pune jednakosti i odvratanje od buduće diskriminacije.*

⁵⁹ Ovu tipologiju su, između ostalog, razvili autori ovih smjernica u okviru projekta koji je realizovan za Evropsku komisiju – Human European Consultancy u partnerstvu sa Institutom za ljudska prava Ludwig Boltzmann (2010) *Studija o tijelima za jednakost uspostavljenim u skladu sa direktivama 2000/43/EZ, 2004/113/EZ i 2006/54/EZ*, dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en> (17.2.2020).

U skladu sa ovom tipologijom tijela za jednakost promotivnog tipa većinu vremena i svojih resursa posvećuju širokom spektru različitih aktivnosti koje obuhvataju pružanje podrške dobroj praksi u organizacijama, podizanje svijesti o pravima, razvijanju baze znanja o jednakosti i nediskriminaciji, kao i pružanju pravnih savjeta i pomoći žrtvama diskriminacije. Tip tijela za jednakost sa svojstvima tribunala većinu svog vremena i resursa posvećuje održavanju rasprava, provođenju istrage i odlučivanju u pojedinačnim predmetima diskriminacije koji se pred njim vode. Oni su nepristrasni u tom radu.

⁶⁰ Preporuka br. 2 ECRI-a o opštoj politici, str. 7.

- Obezbjedjivanje provođenja njihovih preporuka i, kada je to primjereno, objavljivanje njihovih odluka i preporuka.⁶¹

U nekim slučajevima tijela za jednakost, zbog predmeta domaćih propisa o jednakosti, neće imati nikakvu nadležnost za postupanje u slučajevima govora mržnje (pošto govor mržnje koji se smatra krivičnim djelom spada u domen rada policije/tužilaštva/krivičnog suda), međutim to ne znači da bi trebali vraćati ljude nego dokumentovati slučaj i žrtve uputiti nadležnoj instituciji (policiji, javnom tužilaštvu, instituciji ombudsmana).

Oba ova tipa tijela za jednakost su prisutna u zemljama Zapadnog Balkana, pri čemu tip tijela za jednakost sa svojstvima tribunala nalazimo u **Albaniji, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji**, a tijela za jednakost promotivnog tipa u **Bosni i Hercegovini**, na **Kosovu** i u **Crnoj Gori** u kojima je nadležnost tijela za jednakost dodijeljena domaćim institucijama ombudsmana. Načelno, sva ova tijela za jednakost, kada je riječ o njihovoj ulozi pružanja nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije – uključujući uznemiravanje/ govor mržnje – formalno ispunjavaju prethodno navedene uslove.

Tabela 3: Ovlaštenja tijela za jednakost u predmetima govora mržnje (na internetu)

	Albanija CPD	Bosna i Hercegovina IHRO	Kosovo Ombudsman	Crna Gora PHRF	Sjeverna Makedonija CPD	Serbia CPE
vrsta EB	sud	promotivno	promotivno	promotivno	sud	sud
pojedinačne pritužbe	x	x	x	x	x	x
kolektivne pritužbe	x	x	x	x	x	x
neobavezujuće odluke / preporuke		x	x	x		
obavezujuće odluke sa sankcijama	x				x	x
praćenje izvršenja odluka	x	procedura praćenja, može pokretati prekršajne postupke u slučaju neprovođenja			procedura praćenja, može pokretati prekršajne postupke u slučaju neprovođenja	X
objavljivanje odluka	x	x				u slučaju neprovođenja
zastupanje na sudu	x	ne	ne	kada se radi o grupi	x	x
amicus curiae	x	nejasno	x	x	x	x
stručna mišljenja	x	ne	ne		x	
postupanje po službenoj dužnosti	x	x	x	kada se radi o grupi	x	ne

61 Preporuka br. 2 ECRI-a o opštoj politici, str. 7.

Glavna institucija nadležna za postupanje po pritužbama na diskriminaciju u **Albaniji** je Komesar za zaštitu od diskriminacije (CPD) koji je govor mržnje tretirao kao vid diskriminacije odnosno uznemiravanja (*annoyance*) (u engleskom prevodu člana 3./5. Zakona o zaštiti od diskriminacije, sa istim značenjem kao uznemiravanje, kako je definisano u pravnoj stečevini (*acquis*) EU), i prije stupanja na snagu Zakona o zaštiti od diskriminacije u novembru 2020. Ova institucija razmatra pritužbe pojedinaca ili grupa koje tvrde/navode da su bili žrtve diskriminacije, provodi upravne istrage i izriče upravne sankcije (član 32 LPD). CPD zastupa pojedince i grupe izložene diskriminaciji pred sudom i dostavlja pismena mišljenja o svim pitanjima vezanim za diskriminaciju na zahtjev suda koji postupaju u predmetu.

U posljednje dvije godine (2018-2019) CPD je radio na nekoliko predmeta govora mržnje. U 2018, CPD je razmatrao pet pritužbi koje su se ticale govora mržnje i u tri slučaja utvrdio postojanje diskriminacije (uznemiravanja), dok je u 2019. godini razmatrao dvanaest pritužbi i pokrenuo dva postupka po službenoj dužnosti zbog govora mržnje protiv pripadnika LGBTI zajednice. Od dvanaest pritužbi, postojanje diskriminacije je utvrđeno u tri slučaja. Od 20. aprila CPD nije zaprimio nijednu pritužbu niti pokretao postupke po službenoj dužnosti.

Predmeti po kojima je CPD postupao ticali su se govora mržnje u medijima, ali i u parlamentu. Neki od tih postupaka, koje je pokrenuo Omladinski pokret Roma i Egipćana, odnosili su se na korištenje uvredljivog govora i negativnu stereotipizaciju egipćanske zajednice. CPD je utvrdio postojanje diskriminacije prema članu 7 (Zaštita od diskriminacije) i članu 3, stav 5 (Uznemiravanje) Zakona o zaštiti od diskriminacije (LPD), kao i diskriminacije prema članu 14 EKLJP, a u svom obrazloženju je dao tumačenje člana 10 EKLJP u kombinaciji sa članom 22 Ustava Albanije. CPD je obrazložio ograničenje slobode govora potrebom da se zaštiti dostojanstvo osobe i pozvao se na negativan uticaj koji takve izjave mogu imati na pojedince u skladu sa presudom ESLJP u predmetu *Féret* protiv Belgije⁶².

U dva postupka pokrenuta po službenoj dužnosti CPD se bavio govorom korištenim u dvije TV emisije usmjerenim protiv LGBTI zajednice. CPD je utvrdio postojanje diskriminacije prema član 1, 7 i 3, stav 5 (Uznemiravanje) LPD te prema praksi ESLJP vezanoj za ograničavanje slobode govora. Drugi postupak se odnosio na ponovljene javne izjave jedne javne ličnosti protiv LGBTI zajednice. I ovdje je utvrđeno postojanje diskriminacije u skladu sa članom 7 i članom 3, stav 5 Zakona, dok je ograničavanje slobode govora obrazloženo na osnovu prakse ESLJP.

Dva druga postupka pokrenula je Fondacija za Downov sindrom zbog govora javnih ličnosti na Facebooku u kojem su korišteni pogrdni izrazi za osobe sa invaliditetom kao što su Downov sindrom ili autizam. Utvrđeno je postojanje diskriminacije u skladu sa članom 7 i 3, stav 5 (opšta odredba o diskriminaciji) LPD zajedno sa potrebom srazmjernog ograničavanja slobode izražavanja zbog činjenice da postoji potreba za sprečavanjem svih vidova izražavanja kojim se promoviše, širi i opravdava mržnja zasnovana na netoleranciji (vidi presudu ESLJP u predmetu *Erbakan* protiv Turske⁶³).

U tri predmeta u kojima je utvrdio postojanje diskriminacije, CPD je osobama koje su izazvale diskriminaciju (koristile govor mržnje) izrekao sankciju javnog izvinjenja. U jednom predmetu, osobi koja je izazvala diskriminaciju izrečena je novčana kazna čije se izvršenje čeka.

U skladu sa zakonom, protiv svih odluka CPD-a mogu se podnijeti žalbe sudu; CPD ima pravo zastupanja pred sudom; sud ima obavezu da CPD obavijesti o svakom predmetu diskriminacije u kojem postupaju; i ima pravo da, u bilo kojoj fazi postupka, od CPD traži da provede istragu i predstavi nalaze istrage. Pored toga, u nedavnim izmjenama i dopunama Ustava Albanije (član 134 (e)) CPD je naveden kao jedna od strana koja ima pravo obraćanja Ustavnom sudu po pitanjima koja spadaju u njegovu nadležnost. Zahvaljujući tim zakonskim odredbama interakcija između CPD je povećana u većem broju predmeta. Prema CPD-u, sudovi polako preuzimaju svoju ulogu u zaštiti od diskriminacije.

U periodu na koji se ovaj izvještaj odnosi (2018-2020) podnesena je samo jedna žalba na odluku CPD-a

⁶² ESLJP, *Féret* protiv Belgije (predstavka br. 15615/07), presuda od 16.7.2009.

⁶³ ESLJP, *Erbakan* protiv Turske (predstavka br. 59405/00), presuda od 6.7.2006.

Prvostepenom upravnom sudu i to u predmetu koji se odnosio na izjavu poznatog režisera i producenta takmičenja u ljepoti koji je u jednom intervjuu na televiziji koristio diskriminatorni govor protiv LGBTI zajednice. Sud je potvrdio odluku CPD-a i naglasio da je diskriminacija postojala zbog govora koji je korišten protiv podnosioca tužbe.⁶⁴

CPD je isto tako aktivan u postupanju po službenoj dužnosti sa dva predmeta govora mržnje u 2019. U oba slučaja radilo se o govoru korištenom u televizijskim emisijama protiv LGBTI zajednice. U prvom predmetu CPD je utvrdio da govor korišten u televizijskoj emisiji predstavlja uznemiravanje LGBTI zajednice u skladu sa članom 3, stav 5 LPD. CPD je od dotične osobe zahtijevao da se javno izvini u roku od 15 dana. U drugom, sličnom, predmetu nije bilo potrebe za zahtijevanjem dodatnih radnji pošto je CPD saznao da se data osoba javno izvinila odmah nakon davanja diskriminatornih izjava.

Nadležnost državnog tijela za jednakost u **Bosni i Hercegovini** ima Ombudsman za ljudska prava (IHRO). IHRO postupao po pojedinačnim pritužbama i donosi neobavezujuće preporuke, predlaže pokretanja postupka medijacije u skladu sa odredbama Zakona o medijaciji i prekršajnog postupka, prikuplja i analizira statističke podatke o diskriminaciji. Ova institucija se može okarakterisati kao tijelo za jednakost "promotivnog tipa". Prema nalazima izvještaja o stanju u zemlji⁶⁵, IHRO je više reaktivan nego proaktivan u izvršavanju svojih zadataka. Dok u 2015. nije bilo zabilježenih prijava govora mržnje, u 2016. su registrovane dvije pritužbe u kojima se, između ostalog navodi i govor mržnje. Jedna od pritužbi se odnosila na neprimjereni komentar javnog zvaničnika o kladionicama (gdje su one upoređene sa kriminalnim aktivnostima), a druga na prijetnje upućene novinaru od strane jednog političara. Ni u jednom od ova dva predmeta nije utvrđeno postojanje govora mržnje zbog izostanka elementa identiteta. Od 4.963 predmeta vođena pred Institucijom u 2017, za samo jedan se može zaključiti da se radi o govoru mržnje. Predmet se ticao uvredljivih komentara po nacionalnoj osnovi među kolegama u jednoj akademskoj ustanovi. IHRO je izdao preporuku tražeći od predmetne ustanove da problem riješi i da se pobrine da se njeni zaposleni suzdrže od govora mržnje u međusobnoj komunikaciji i na javnim skupovima. U 2018. godini Institucija je takođe postupala u jednom predmetu govora mržnje koji se odnosio na prodavnicu koja je saopštila da neće dopuštati ulazak migrantima i objavljivala uvredljive komentare o migrantima na svom profilu na Instagramu. Institucija je izdala preporuku u kojoj se od prodavnice traži da uvredljive komentare ukloni sa Instagrama te da u svom daljem poslovanju poštuje Zakon o zabrani diskriminacije. Informacije za 2019. godinu nisu dostupne.

IHRO izdaje preporuke po pojedinačnim pritužbama. Preporuke nisu zakonski obavezujuće i njihovo poštovanje je i dalje problematično iako IHRO može pokrenuti prekršajni postupak u slučajevima diskriminacije. U svom izvještaju iz 2017. ECRI navodi da je samo oko 50 procenata preporuka IHRO-a u potpunosti realizovano.⁶⁶ Kada je riječ o preporukama koje se odnose na diskriminaciju, ovaj omjer je još niži pošto je samo šest od 28 preporuka izdatih u pojedinačnim predmetima diskriminacije u potpunosti provedeno. ECRI je u svom izvještaju iz 2017. preporučio da bi organi trebali intenzivirati rad na promovisanju poštovanja preporuka Institucije ombudsmana, a 2019. je zaključio da, uprkos ovoj preporuci, nije dobio nikakve informacije koje bi ukazivale da su organi intenzivirali rad na promociji poštovanja preporuka IHRO-a⁶⁷.

Nakon zaključivanja predmeta, postoji sistem elektronske i tehničke podrške praćenja realizacije preporuka.⁶⁸ Prema riječima jednog zaposlenika Institucije to znači da se svaki odgovor na preporuku registruje u bazi podataka, a pravnik koji radi na predmetu se automatski obavještava o događanjima u vezi sa predmetom. Međutim, ovo praćenje u praksi nije kontinuirano i nije sistematsko i uglavnom je ograničeno na kontaktiranje nadležne institucije ili organizacije i raspitivanje o statusu preporuke. Primijećeno je da se obično ne preduzimaju nikakve dalje mjere u slučaju nedobijanja odgovora ili

64 Prvostepeni upravni sud, rješenje br. 4319/2019 (30.4.2020).

65 E. Hodžić (2020) *Izvještaj o stanju u zemlji – Bosna i Hercegovina*, „Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana za borbu protiv govora mržnje“, Sarajevo.

66 ECRI (2017) *Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini*, paragraf 83.

67 ECRI (2020) *Zaključci ECRI-a o provođenju preporuka za Bosnu i Hercegovinu* koje su predmet prelaznog praćenja, usvojeno 10. decembra 2019, str. 5.

68 Mario Reljanović i drugi (2016) *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla: Zakonski okvir, politike i prakse 2012-2016*, Sarajevo: Analitika, str. 60-61, na koji se poziva Edin Hodžić u svom izvještaju o stanju u BiH.

neprovođenja preporuke.⁶⁹ Međutim, predstavnici Institucije su potvrdili da oni po pravilu preduzimaju mjere predviđene zakonom: obavještavaju direktno nadređenu instituciju i objavljuju predmet u svom godišnjem izvještaju, ali ove aktivnosti očigledno daju ograničene rezultate.

Uticaj preporuka IHRO-a u pojedinačnim predmetima se mora posmatrati u kontekstu opšte stope realizacije njihovih preporuka. Mada nema zvaničnih statističkih podataka o ovoj problematici, jedan od intervjuisanih zaposlenika Institucije ombudsmana za ljudska prava je istakao da se uopšteno može reći da javni organi više poštuju njihove preporuke, naročito u predmetima govora mržnje. Prema riječima predstavnika IHRO-a, kada je riječ o govoru mržnje (na internetu), činjenica da su najpopularniji internet portali i (online) mediji u Bosni i Hercegovini u privatnom vlasništvu predstavlja dodatni izazov u provođenju njihovih preporuka bez obzira na to što su Zakonom o zabrani diskriminacije ovlaštenja i nadležnosti Institucije proširene i na privatni sektor.

Zakonom o IHRO-u propisano je da IHRO može, između ostalog, prosljeđivati predmete najvišim sudskim organima koji su nadležni za pitanja ljudskih prava i pokretati sudske postupke. U praksi, ovo se jako rijetko primjenjuje. Jedina intervencija prema pravosuđu koju je Institucija koristila – mada u samo dva predmeta diskriminacije od 2013. godine – je opcija pokretanja prekršajnog postupka u slučaju neprovođenja preporuka u pojedinačnim predmetima. Treba napomenuti da ova mogućnost postoji samo u predmetima diskriminacije pošto je uvedena Zakonom o zabrani diskriminacije. Sagovornici iz IHRO-a su potvrdili da bi to mogao biti potencijalno efikasan instrument za unapređenje provođenja njihovih preporuka, ali se stiče utisak da oni još uvijek oklijevaju sa češćim pribjegavanjem toj mogućnosti, djelimično i zbog nedostatka resursa za pokretanje i vođenje tih prekršajnih postupaka. Nespremnost pravosuđa da prizna ulogu IHRO-a predstavlja dodatni izazov u tom pogledu.

Pored toga, IHRO može djelovati po službenoj dužnosti, uključujući predmete govora mržnje. Prethodno pomenuti predmet koji se odnosio na govor mržnje usmjeren protiv migranata je primjer predmeta u kojem je Institucija samoinicijativno pokrenula postupak na osnovu izvještaja u medijima, međutim, uprkos širokoj rasprostranjenosti govora mržnje u Bosni i Hercegovini, djelovanje Institucije po službenoj dužnosti u ovoj oblasti je i dalje zanemarivo, a razlozi za to su složeni i tiču se unutrašnje organizacije institucije i nepostojanja usaglašenih kriterija za djelovanje u slučaju govora mržnje. Sve takve odluke moraju biti zasnovane na internom konsenzusu sva tri ombudsmana koji je teško postići, naročito kada je riječ o reagovanju na govor mržnje. Jedan od intervjuisanih zaposlenika Institucije je istakao da je njihov rad u najvećoj mjeri usmjeren na javne organe, dok govor mržnje podrazumijeva sankcionisanje ličnih stavova i ponašanja, što predstavlja dodatni izazov. Pored toga, dvojica sagovornika su takođe pomenula poteškoće u utvrđivanju razlike između slobode izražavanja i korištenja govora mržnje. Jedan od sagovornika iz Institucije je ponudio naročito interesantno gledište po ovom pitanju: s obzirom na to da je govor mržnje često politički i da ga zapravo koriste političari, postoji strah da bi Institucija mogla biti uvučena u političke rasprave ukoliko reaguje na te slučajeve. Dakle, IHRO-u bi dobro došle smjernice o tome kako da efikasno koristi svoje nadležnosti za postupanje po službenoj dužnosti, a da pri tom, u osjetljivom političkom i društvenom kontekstu u Bosni i Hercegovini, u javnosti ne naruši svoj ugled nezavisne i nepristrasne Institucije.

Institucija ombudsmana (OIK) je glavno nezavisno tijelo za zaštitu ljudskih prava na **Kosovu** koje od 2015. godine takođe djeluje kao državno tijelo za jednakost. U nadležnosti institucije spadaju zaprimanje pritužbi na diskriminaciju, u vezi sa kojima se mogu davati mišljenja i preporuke, pružanje podrške žrtvama u pripremi sudskih podnesaka, postupanje u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*), pokretanje istraga po službenoj dužnosti, upućivanje slučajeva diskriminacije koji utiču na grupe lica nadležnom sudu, za koje nije potrebna saglasnost članova grupe, obraćanje tužilaštvu i drugim nezavisnim institucijama sa zahtjevom za pokretanje istrage, praćenje provođenja zakona, saradnja sa OCD, prikupljanje podataka o diskriminatornim praksama, informisanje javnosti i podnošenje izvještaja Skupštini Kosova. Podnošenje pritužbi na diskriminaciju OIK nije uslov za pokretanje tužbe i ne predstavlja prepreku za oštećeno lice da se obrati sudu. Organizacije i drugi pravni subjekti podnosiocima pritužbe pomagati ili ih zastupati, uz njihov pristanak, u postupcima pred OIK. Ombudsman ima ograničeno pravo da interveniše pred redovnim sudovima na **Kosovu** i nema opšte pravo zastupanja žrtava bilo kojeg krivičnog djela, bez

69 OSCE BiH, Procjena rada institucija BiH u borbi protiv diskriminacije (nedatirano), str. 43, na koju se poziva Edin Hodžić u svom izvještaju o stanju u BiH.

obzira da li je riječ o govoru mržnje ili nekom drugom krivičnom djelu. Zakon o Ombudsmanu dozvoljava OIK da daje opšte preporuke o funkcionisanju pravosudnog sistema: *može se pojavljivati u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima koji se odnose na ljudska prava, ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije i može pokretati pitanja pred Ustavnim sudom u skladu sa Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu. Za slučajeve diskriminacije, nadležnosti OIK-a su šire i uključuju i davanje mišljenja i preporuka o konkretnim slučajevima diskriminacije, pružanje pomoći žrtvama diskriminacije u pripremi žalbi, postupanje po službenoj dužnosti u slučajevima gdje se javne vlasti pojavljuju kao osumnjičeni, zahtjeve za pokretanje istraga za krivična djela, javno objavljivanje slučajeva diskriminacije, djelujući kao amicus curiae.*⁷⁰

Član 18 LPD-a također dozvoljava OIK da u ime grupe poduzme grupnu radnju, čak i bez saglasnosti svih članova grupe⁷¹ koju je OIK koristio u parnici protiv Centralne izborna komisije, koja nije ispunila zahtjev o zastupljenosti pedeset posto oba spola.

U intervjuu sa Ombudsmanom, on je potvrdio da je za Kosovo važno napomenuti da Ombudsman nije, i ne može biti, prva instanca za podnošenje različitih pritužbi, uključujući pritužbe na govor mržnje i krivična djela počinjena iz mržnje, pošto prije toga moraju biti iscrpljena sva postojeća pravna sredstva.⁷² U skladu sa postojećim zakonskim okvirom ove vrste pritužbi bi se trebale rješavati pred drugim javnim institucijama, kao što su policija, tužilaštvo i/ili sudovi, ili kroz druge nezavisne mehanizme, kao što je Nezavisna komisija za medije, odnosno tijela za samoregulaciju, kao što je Vijeće za štampu Kosova. Institucija ombudsmana bi bila nadležna tek ako nadležna institucija ne postupi pravilno u predmetu.

Nakon usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije (LPD) 2010. godine u **Crnoj Gori**, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (PHRF) je dobio, između ostalog, nadležnost tijela za jednakost. Zakonom je propisano da se podnosiocu pritužbe koji smatra da je diskriminisan moraju dati potrebna obavještenja o njegovim/njenim pravima i obavezama. Pored toga, Zakonom je propisano da Zaštitnik može pokrenuti postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom ili se u tom postupku pojaviti kao umješač. Pojavljivanje u svojstvu umješača pred sudom ili provođenje istraga po službenoj dužnosti je, međutim, ograničeno na predmete koji se odnose na čitavu grupu lica.

Praksa PHRF Crne Gore u oblasti govora mržnje nije obimna, ali u onim postupcima koji su pokrenuti, Zaštitnik je utvrdio kršenje prava. Zaštitnik je vodio postupak u dva predmeta govora mržnje na društvenoj mreži Facebook. Oba postupka su vođena i okončana 2017. godine i vezana su za etničku pripadnost. U jednom od tih predmeta, Zaštitniku se obratio pritužbom izvršni direktor jedne NVO koja se bavi zaštitom prava Roma zbog govora mržnje, uznemiravanja i vrijeđanja na Facebooku u vezi sa postom objavljenim 21.10.2017. na stranici lista "Vijesti" sa informacijom o povratku na Kosovo četiri romske porodice iz kampa 2 Konik (naslov: "Kamp Konik 2 zatvoren nakon 16 godina"). Na pomenutom postu su objavljeni komentari u kojima je bio prisutan govor mržnje i netolerancija prema Romima u Crnoj Gori, čime su osobe koje su ih objavile svjesno učestvovala u širenju rasne i nacionalne mržnje prema svim članovima romske zajednice nazivajući ih parazitima ("trag im se utro"; "daj Bože da se autobus sruši u neku provaliju i svi cigani crknu prije no što stignu na Kosovo"; "mrš ciganijo u Ciganstan"; "sve bi ja to put kuće, rat je davno završen paraziti" itd.). U drugom predmetu, podnosilac pritužbe navodi da je grupa "Podgorički vremeplov" dana 15.2.2017. dozvolila objavljivanje uvredljivih komentara o romskoj zajednici ("Neće te niko optužiti, najgore što može da ti se desi je da ti izbrišu komentar kao meni jednom prilikom, samo laju ne ujedaju neće niko da se bavi ciganima") na svojoj Facebook stranici. U oba ova slučaja preporuke Zaštitnika su ispoštovane i provedene. Jedan od najupečatljivijih postupaka pred Zaštitnikom vođen je po pritužbi NVO koja se bavi zaštitom prava LGBTI osoba podnesenom protiv sveštenika Srpske pravoslavne crkve zbog govora mržnje izrečenog tokom dočeka pravoslavne Nove godine 13.1.2016. godine u organizaciji jedne političke stranke. Sveštenik je koristio otvoreno homofobične izraze protiv LGBT zajednice praveći aluzije na logo Parade ponosa u Crnoj Gori. PHRF je osudio ovaj događaj i izdao preporuku.

70 Zakon o zabrani diskriminacije, član 9

71 Zakon o zabrani diskriminacije član 18

72 Intervju sa ombudsmanom Kosova od 18. juna 2020. koji je obavio nacionalni ekspert za Kosovo Natyra Avdiu.

Nedavno usvojenim Zakonom o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije Republike **Sjeverne Makedonije** bila je propisana nadležnost Komisije za zaštitu od diskriminacije (CPD) da postupa po predstavkama osoba koje su izložene diskriminaciji, pruža informacije stranama o njihovim pravima u borbi protiv diskriminacije, postupa, na zahtjev strane ili na vlastitu inicijativu, u svojstvu *amicus curiae* (prijatelj suda), pokreće i učestvuje u sudskim postupcima u svojstvu strane u postupku, pokreće pravne postupke u predmetima diskriminacije po službenoj dužnosti, traži informacije i uvid u dokumente. Komisija može dati mišljenje i odlučuje u predmetima diskriminacije, utvrđuje da li je došlo do kršenja ili ne i/ili preporučuje otklanjanje posljedica kršenja. Zbog svih ovih ovlaštenja, Komisija se može smatrati tipom tijela za jednakost sa svojstvima tribunala. U skladu sa Zakonom CPD takođe ima ovlaštenja za praćenje provođenja svojih mišljenja/preporuka i pokretanje prekršajnog postupka pred sudom u slučaju neispunjavanja obaveza.

Komisija je u 2018. izdala 119 mišljenja, od čega je u 19 predmeta utvrdila postojanje diskriminacije i izdala preporuke. U jednom predmetu, koji je pokrenula Agencija za audio i audiovizuelne medijske usluge, Komisija je utvrdila da poruka emitovana na radiju u okviru kampanje tri radijske mreže u kojoj se govorilo o "preemancipovanim ženama" predstavlja uznemiravanje. Komisija je odlučila da obustavi kampanju i izdala preporuku da se poruke takvog i sličnog sadržaja ne emituju.

Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti (CPE)⁷³ u **Srbiji** je samostalno tijelo za jednakost nadležno za promociju jednakosti i borbu protiv diskriminacije⁷⁴, uključujući govor mržnje. Povjerenik spada u tip tijela za jednakost sa svojstvima tribunala i prima i razmatra pritužbe zbog povreda Zakona o zabrani diskriminacije (LPD). U skladu sa ovim zakonom CPE daje mišljenja i preporuke, uz mogućnost obavještanja javnosti i/ili izricanja opomene ako lice kome je preporuka upućena ne postupi po preporuci⁷⁵. Pošto je govor mržnje definisan članom 11 Zakona o zabrani diskriminacije,⁷⁶ CPE je nadležan za postupanje po pritužbama na govor mržnje. Pružanje pomoći žrtvama je definisano kao pružanje *informacije podnosiocu pritužbe o njegovom pravu i mogućnosti pokretanja sudskog ili drugog postupka zaštite, odnosno preporučuje postupak mirenja*.⁷⁷ Dok se u mišljenju utvrđuje da li je došlo do povrede ovog zakona, preporukom se preporučuje način otklanjanja povrede prava. Povjerenik redovno koristi obavještenja za javnost i upozorenja kao instrument za suzbijanje govora mržnje. U 2015. godini izdato je 35 obavještenja za javnost, u 2016 - 25, u 2017 - 20, u 2018 - 24 i u 2019 - 34. Većina njih se odnosila na govore na različitim skupovima i sastancima, a govor mržnje se pominje u sedam obavještenja za javnost izdatih u 2019. Devet opomena je izdato u 2015, 9 u 2016, 13 u 2017, 17 u 2018. i 23 u 2019. Od ukupnog broja opomena izdatih u 2019, njih 91,3% se odnosilo na govor mržnje.⁷⁸

CPE je nadležan da podnosi tužbe sudu i da podnosiocima pritužbi zastupa uz njihovu saglasnost. Dešava se da, nakon intervencije Povjerenika, viši sud preinači prvostepenu presudu. U predmetu koji se odnosio na homofobične izjave date u intervjuu koji je objavljen u jednom srbijanskom sedmičnom magazinu Viši sud u Beogradu je utvrdio da stavovi prema kojima su LGBTI osobe devijantne, pedofili i bolesne predstavljaju uznemiravanje i narušavanje ljudskog dostojanstva LGBTI zajednice. Optuženi je uložio žalbu i postupak je još u toku pred Apelacionim sudom u Beogradu. Povjerenik je takođe pokrenuo parnični postupak protiv autora teksta objavljenog na internetu 8. novembra 2017. godine. Autor u ovom članku opravdava nasilje nad ženama u nekim slučajevima (ako ima ljubavnika, ako nije raspoložena itd). Slično "mišljenje" je izraženo i o LGBTI zajednici. Dana 8. maja 2018. godine Viši sud Novom Sadu je donio presudu kojom se uvažava zahtjev Povjerenika i optuženom nalaže da ubuduće prestane sa iznošenjem pristrasnih mišljenja u medijima ili na javnim skupovima te da snosi troškove objave presude. Međutim, Apelacioni sud u Novom Sadu je ukinuo prvostepenu presudu i odbio zahtjev Povjerenika. Predmet je sada pred Vrhovnim kasacionim sudom.

CPE je aktivan u strateškim parnicama kroz koje se doprinosi potpunom poštovanju zakona, unapređuje pravna praksa, diskriminirane osobe motivišu da i same podnose tužbe te podiže svijest javnosti o

73 Vidi: <http://ravnopravnost.gov.rs/> (21.9.2020).

74 Liegl, Barbara (2016) *Legal Protection against Discrimination in South East Europe – Synthesis Report*, u: Center for South Eastern Law Schools (SEELS) (ur.) *Legal Protection against Discrimination in South East Europe – Regional Study*, Skopje, str. 33.

75 Srbija/Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 33, 40.

76 Srbija / Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 11.

77 Srbija / Službeni glasnik, br. 22/09, *Zakon o zabrani diskriminacije*, član 33.

78 Vidi: <http://ravnopravnost.gov.rs/misljenja-i-preporuke/upozorenja/> (3.4.2020).

problemu diskriminacije. CPE takođe smatra da su dobre presude sa odgovarajućim sankcijama dobar način da se javnost informiše kako da se bori protiv diskriminacije i tumači zakon o zabrani diskriminacije. U praksi se za strateške parnice biraju predmeti koji se tiču teških oblika diskriminacije koji su učestali u društvu pa su predmeti govora mržnje (na internetu) pogodni za strateško parničenje.

Povjerenik nema ovlaštenja da postupa po službenoj dužnosti, ali se ulaže određeni trud da se oštećenim stranama olakša pristup pravdi. Povjerenik je 2016. godine podsjetio Ministarstvo pravde i Viši sud u Beogradu na usvojenu preporuku o mjerama za ostvarivanje ravnopravnosti koja je dostavljena svim sudovima u Srbiji.

Dobra praksa

Povjerenik je 2018. godine objavio Smernice za strateške parnice u kojima su definisani kriterijumi za odabir predmeta, dati primjeri strateških parnica iz prakse Povjerenika i opisani izazovi u vođenju strateških parnica, kao i praksa domaćih i međunarodnih sudova i komparativna iskustva. Ovaj dokument se ne bavi govorom mržnje, ali se on u nekoliko navrata pominje.⁷⁹

Govor mržnje (na internetu) i baza podataka o predmetima tijela za jednakost

Skoro sva tijela za jednakost imaju bazu podataka o predmetima. Bivši CPD u **Sjevernoj Makedoniji** nije imao centralni sistem za prikupljanje, registrovanje i analiziranje podataka o predmetima diskriminacije. Tijela za jednakost u **Albaniji**, **Bosni i Hercegovini**, **Crnoj Gori**, **Kosovu** i **Srbiji** imaju bazu podataka o predmetima, međutim samo IHRO je uveo govor mržnje kao posebnu kategoriju u pojedinačnim predmetima. PHRF u **Crnoj Gori** trenutno radi na unapređenju svoje baze podataka u oblasti diskriminacije, ali još uvijek nije poznato da li će govor mržnje biti uveden kao posebna kategorija.

U nekim zemljama kao što su **Bosna i Hercegovina** i **Crna Gora**, zakonskim odredbama se ide na centralizaciju prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije. PHRF je obavezan da prikuplja statističke podatke o diskriminaciji od svih pravosudnih i upravnih tijela, a prema izvještaju o stanju u zemlji, samo prekršajni sudovi dostavljaju podatke tijelu za jednakost. U **Bosni i Hercegovini**, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice bi trebalo da uspostavi i održava centralnu bazu podataka o svim predmetima diskriminacije, ali ova baza podataka još nije u funkciji.

Uloge i nadležnosti ostalih institucija i organizacija (pored tijela za jednakost)

Organizacije civilnog društva (OCD) su, u većini slučajeva, prva instanca kojoj se žrtve govora mržnje obraćaju. U **Albaniji** postoji nekoliko organizacija koje su aktivne ne samo u promovisanju ljudskih prava nego i u podnošenju pritužbi protiv pojedinaca koji pokazuju diskriminatorno ponašanje i koriste govor mržnje. Organizacije civilnog društva mogu podnositi pritužbe CPD ako imaju legitiman interes. Iako su one zadovoljne odlukama CPD-a, one bi željele da vide pozitivniji uticaj kroz odgovarajuće informisanje o ovim odlukama i njihovu realizaciju. Ova pitanja su obrađena u izmjenama i dopunama zakona o zaštiti od diskriminacije. Predstavnici IHRO u **Bosni i Hercegovini** su potvrdili da im OCD i udruženja novinara često prosljeđuju slučajeve diskriminacije i govora mržnje. U intervjuima sa NVO kao što je Roma Versitas⁸⁰ na **Kosovu** utvrđeno je da oni često prosljeđuju slučajeve OIK, uključujući slučajeve govora mržnje ili zločina iz mržnje, pošto imaju puno povjerenje u OIK. OIK je dobro postupao u slučajevima upućenim od strane NVO i intervenisao kada god je to bilo moguće u okviru njegovih nadležnosti. Ti predmeti su se odnosili na pripadnike romske, aškaljske i egipatske zajednice i niz navodnih kršenja.

⁷⁹ Vidi: <http://ravnopravnost.gov.rs/smernice-za-strateske-parnice-cir/> (21.9.2020).

⁸⁰ Kosovo/intervju sa G. Salijević, Roma Versitas, 16. juni 2020.

Dobra praksa

LGBT+ organizacija *DaSeZna!* u **Srbiji** je sastavila jednostavan upitnik⁸¹ kako bi dokumentovali slučajeve i prosljedili ih nadležnim institucijama koje imaju zakonsku obavezu da po njima postupaju. Ovaj mehanizam je uveden kao bi se oštećenima i svjedocima omogućilo da bezbjedno prijave nasilje i diskriminaciju LGBTI osoba.

OCD Forum Progres u **Crnoj Gori** već više od jedne decenije pomaže žrtvama diskriminacije u ostvarivanju pristupa sudovima kroz projekat *Promocija besplatne pravne pomoći LGBTIQ osobama* koji je podržan od strane Ministarstva pravde Crne Gore.⁸²

Helsinški odbor za ljudska prava u **Sjevernoj Makedoniji** (HCNM)⁸³ je kreirao web stranicu putem koje svako može podnijeti pritužbu na govoru mržnje (na internetu) i na kojoj se takođe objavljuju statistički podaci i analize.

Policijske stanice služe kao prva instanca za prijavljivanje slučajeva govora mržnje koji bi se mogli smatrati krivičnim djelima. Prema statističkim podacima koje je prikupio PHRF u **Crnoj Gori**, najveći broj prijava vezanih za govor mržnje zaprima Direkcija policije. Oklijevanje policije da prepozna nezakonitost slučajeva govora mržnje može stoga oštećenoj strani ograničiti pristup pravdi na samom početku puta. Prema izvještaju o stanju na **Kosovu**⁸⁴, to se može dogoditi zbog toga što policijski službenici nisu sigurni da li nešto treba okvalifikovati kao govor mržnje ili ne. U svom izvještaju o **Srbiji** iz 2017. godine ECRI navodi da su grupe civilnog društva prijavile da policija nije uvijek spremna da zaprimi prijave vezane za govor mržnje, naročito u vezi s Romima i LGBTI osobama. Kao napredak navodi se imenovanje određenih policajaca kao kontakt osoba za LGBTI zajednicu. Takođe, na jugu Srbije gdje je stvorena multietnička policija zapošljavanjem znatnog broja ljudi albanskog porijekla bolje funkcioniše izvještavanje o govoru mržnje.⁸⁵

Nakon što zaprimi prijavu govora mržnje, policija je prosljeđuje javnom tužilaštvu, osim u Albaniji gdje javno tužilaštvo nije nadležno. U skladu sa zakonom o krivičnom postupku u **Bosni i Hercegovini** krivični postupak se može pokrenuti i voditi samo po zahtjevu tužioca koji provodi i nadgleda istragu i rukovodi radom policije u pojedinačnim predmetima. Po završetku istrage tužilac, na osnovu prikupljenih dokaza, odlučuje da li postupak treba nastaviti (podizanjem optužnice) ili obustaviti. U jednoj studiji iz 2013⁸⁶, koja se temeljila na intervjuima i fokus grupama sa tužiocima iz cijele zemlje, pokušali su se utvrditi faktori koji doprinose relativno malom broju predmeta u kojima je podignuta optužnica u odnosu na broj prijava slučajeva govora mržnje. Utvrđeno je postojanje više takvih faktora: nepostojanje zvaničnih indikatora za prepoznavanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje; percepcija sveprisutnosti krivičnih djela govora mržnje i poteškoće u razlikovanju bitnih od nebitnih; percipirana neizvjesnost u pogledu dokazivanja predrasude kao motiva i praktična odluka da se ide na procesuiranje osnovnog krivičnog djela. Državni tužilac **Kosova** izdao je obavezujuće instrukcije o postupanju u predmetima zločina iz mržnje u kojima se traži imenovanje koordinatora za rješavanje zločina iz mržnje i obavezuju sva regionalna tužilaštva u sedam regija na **Kosovu** da imenuju tužioca koji će biti zadužen za rad na predmetima zločina iz mržnje.⁸⁷

81 Vidi: <https://dasezna.lgbt/submit.html> (25.9.2020).

82 Crna Gora/LGBT Forum Progres (2019) Pravna zaštita LGBTIQ osoba u Crnoj Gori, dostupno na: <https://lgbtprogres.me/publikacije/pravna-zastita-lgbtqi-osoba-u-crnoj-gori-primjeri-iz-prakse/> (14.04.2020).

83 Helsinški odbor Republike Sjeverne Makedonije, web stranica za prijavljivanje govora mržnje putem koje građani mogu podnijeti pritužbu putem interneta popunjavanjem obrasca, putem e-maila, aplikacija za Android i I-phone, Twittera, sve dostupno na: <http://www.govornaomraza.mk/> (25.9.2020).

84 Kosovo/intervju sa S. Dragidellom, 17. juni 2020.

85 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.9.2020), str. 23-24.

86 Bosna i Hercegovina/M. Lučić-Čatić i A. Bajrić (2013) Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini: Perspektiva tužitelja, Sarajevo: Analitika-Centar za društvena istraživanja, dostupno na: http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/procesuiranje_kaznenih_djela_-_web_-_final_24decembar.pdf (20.5.2020).

87 Kosovo/Državni tužilac (2020) Godišnji izvještaj za 2019, dostupno na: <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Raporte/Raporti%20i%20pun%C3%ABs%20s%C3%AB%20Prokurorit%20t%C3%AB%20Shtetit%2C%20p%C3%ABr%20vitin%202019.pdf> (25.9.2020), str. 39.

Dobra praksa

Nedovoljno prijavljivanje je uspješno riješeno u **Albaniji** zahvaljujući realizaciji nekoliko projekata i obuka posvećenih saradnji agencija za provođenje zakona i NVO u odgovoru na zločin iz mržnje i diskriminaciju LGBTI osoba u okviru pravosudnog sistema.⁸⁸ U 2019. godini, Helsinški odbor u Holandiji, Nacionalna policija Holandije i Državna policija Kosova su zajednički organizovali obuku u Tirani na temu saradnje u odgovoru na zločin iz mržnje i diskriminaciju LGBTI koja je bila namijenjena partnerima iz pravosuđa iz Tirane, Valone, Lješa i Kukeša. U ovoj aktivnosti je učestvovalo 15 predstavnika policije, devet tužilaca, devet opštinskih službenika za rodnu jednakost, osam predstavnika NVO i jedan predstavnik Kancelarije komesara za zaštitu od diskriminacije. Materijal korišten za ovu obuku je bio zasnovan na priručniku Vijeća Evrope pod nazivom "Polijsko postupanje u slučajevima krivičnih djela počinjenih iz mržnje nad LGBTI osobama: Obuka za profesionalni policijski odgovor", a obuku su održala dva sertifikovana predavača iz Nacionalne policije Holandije. Pored toga, policija, koja je prva instanca u zaprimanju informacija o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje, ima priručnik o postupanju u slučajevima diskriminacije i krivičnih djela počinjenih iz mržnje⁸⁹.

Na **Kosovu** je, u okviru Kancelarije državnog tužioca, osnovana Kancelarija za zaštitu i pomoć žrtvama (OPAV) koja ima svoja predstavništva u svim regionalnim tužilaštvima u sedam regija **Kosova**. OPAV je nadležan da zastupa žrtve krivičnih djela i pruža im savjete i podršku u pristupu pravosudnom sistemu. Pravnici OPAV-a imaju ovlaštenja da žrtve upoznaju sa njihovim pravima, zastupaju ih u postupcima pred tužilaštvom i/ili sudom, upućuju žrtve u druge institucije/službe i postupaju tamo gdje je neophodno zahtijevati potrebne mjere radi ostvarivanja njihovih prava.⁹⁰ Međutim, postoje određene nejasnoće u pogledu nadležnosti OPAV-a u predmetima govora mržnje.⁹¹

U **Sjevernoj Makedoniji**, u okviru Ministarstva za unutrašnje poslove postoji Sektor za kompjuterski kriminal i digitalnu forenziku (SKKDF) koji je nadležan za postupanje po prijavama fizičkih i pravnih lica koje se odnose na krivična djela govora mržnje na internetu. SKKDF prvo analizira da li se prijavljena radnja može okvalifikovati kao govor mržnje na internetu, u slučaju nedoumica traži potvrdu od javnog tužilaštva (JT) koje je nadležno za istragu. U slučaju da JT odgovori da predmetna radnja ne spada u krivično djelo govora mržnje na internetu, SKKDF bez odlaganja obavještava osobu koja je prijavu podnijela da nije nadležan za postupanje i savjetuje joj da se sa prijavom obrati sudu ili nadležnoj instituciji (npr. parnični postupak zbog uvrede ili klevete).

Ako je navodni počinilac poznat i ako postoji dovoljno činjenica koje ukazuju na govor mržnje na internetu, SKKDF počinje sa prikupljanjem neophodnih dokaza i informacija od nadležnih institucija, pružalaca usluga pristupa internetu u zemlji itd, a počinioa poziva radi ispitivanja i iznošenja dokaza (telefoni, računari itd).

Ukoliko je navodni počinilac nepoznat (lažni ili višestruki profili itd), SKKDF kontaktira odgovarajuće pružaoce usluga pristupa internetu (npr. Google) i platforme društvenih medija (Facebook, YouTube itd) sa zahtjevom za dostavljanje informacija o identitetu navodnog počinioa. U zahtjevu mora biti dato osnovano obrazloženje o navodnom krivičnom djelu govora mržnje na internetu. U slučaju težih krivičnih djela koja uključuju prijetnje smrću itd, postoji hitna procedura koju SKKDF može pokrenuti prema datom pružaoцу usluga. Na pružaoцу usluga je da, na osnovu vlastite analize prijavljenih aktivnosti, odluči da li će tražene informacije dostaviti ili ukloniti inkriminisani sadržaj ili profil (u slučaju ponavljanja). SKKDF je jedino ovlašteno tijelo za podnošenje takvih zahtjeva.

Krivični sudovi odlučuju u predmetima govora mržnje ako oni ispunjavaju kriterijum izazivanja ili raspirivanja mržnje ili diskriminacije kao krivičnog djela, pri čemu bi diskriminatorni motiv trebali uzeti

88 Na primjer, obuke u okvir projekta Suzbijanje diskriminacije i zaštita LGTB prava u Albaniji, vidi: <https://www.nhc.nl/themes/building-up-rule-of-law/promoting-rights-trafficked-persons/countering-discrimination-and-protecting-lgbt-rights-in-albania/> (30.4.2020).

89 Obuka je održana u okviru projekta Suzbijanje diskriminacije i zaštita LGTB prava u Albaniji, dostupno na: <https://www.nhc.nl/themes/building-up-rule-of-law/promoting-rights-trafficked-persons/countering-discrimination-and-protecting-lgbt-rights-in-albania/> (30.4.2020).

90 Nadležnosti OPAV-a, dostupno na: <https://prokuroria-rks.org/psh/zmnv/68/misoni> (25.9.2020).

91 Kosovo/intervju sa B. Kastratijem, 16.6.2020.

u obzir kao otežavajuću okolnost.

U **Albaniji**, u predmetima govora mržnje postupaju sudovi opšte nadležnosti⁹², dok u predmetima diskriminacije postupaju i specijalni upravni sudovi i sudovi opšte nadležnosti. Sudovi su dužni da CPD obavijeste o svim predmetima diskriminacije. U **Srbiji**, nadležnost za predmete diskriminacije imaju viši sudovi. Sudovi ne prikupljaju podatke o govoru mržnje, a presude se obično objavljuju u izvještajima nezavisnih tijela i NVO. Uloga sudova u krivičnim, parničnim i prekršajnim postupcima je ključna, ali zbog dužine trajanja sudskih postupaka i smanjenih kapaciteta, žrtve obično ne dobiju zadovoljenje u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima.

U **Crnoj Gori**, članom 33 LPD propisana je obaveza sudova, državnih tužilaštava, organa za prekršaje, organa uprave nadležnih za policijske poslove i inspeksijskih organa da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom, međutim samo prekršajni sudovi poštuju ovu obavezu.⁹³ Ogromna većina predmeta koji se vode pred prekršajnim sudovima tiče se govora mržnje na Facebooku usmjerenog protiv LGBTI populacije.

Uloga regulatornih organa i mehanizama za samoregulaciju medija

Odgovarajuća mješavina regulacije i samoregulacije medija i interneta pokazala se djelotvornom u borbi protiv govora mržnje i garantovanju "da kontrola slobode izražavanja bude što ograničenija"⁹⁴. Odgovarajući mehanizmi za ostvarivanje ovog cilja su "uspostavljanje domaćih, nezavisnih regulatornih tijela [...] ovlaštenih da prate govor mržnje u medijima, zaprimaju prijave od javnosti o govoru mržnje, zaprimaju i podržavaju pritužbe i izdaju preporuke"⁹⁵. Sve zemlje su prijavile da su uspostavile te mehanizme koji mogu izvršavati dvije značajne funkcije: omogućavanje onima koji su direktno izloženi govoru mržnje da ostvare pristup pravnoj zaštiti i upoznavanje javnosti o tome da je govor mržnje zabranjen.

Regulatorne agencije za medije i mehanizmi pritužbi

Sve zemlje su osnovale nezavisne regulatorne agencije za medije zadužene za praćenje tradicionalnih emitera (radio i TV), kao i (audio) i audiovizuelnih medijskih usluga (i linearnih i onih na zahtjev). U nekim zemljama, kao što su **Crna Gora**, **Sjeverna Makedonija** i **Srbija**, ova tijela su takođe zadužena za praćenje štampanih medija. Skoro svi ovi organi, agencije ili komisije mogu zaprimati pritužbe o izazivanju ili raspirivanju mržnje na osnovu odredbi različitih propisa o medijima ili na osnovu odredbi posebnih kodeksa koje su donijeli regulatori medija. Bez obzira na razlike u spiskovima osnova diskriminacije i tome da li su oni konačni ili ne, diskriminacija po osnovu roda/pola, rasa, vjeroispovijesti, invaliditeta, starosne dobi, uvjerenja (političkih, vjerskih) i seksualne orijentacije (osim u **Sjevernoj Makedoniji**) je zabranjena u svim zemljama.

Zakonom o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama⁹⁶ u **Albaniji** propisano je da pružaoci audio i/ili audiovizuelnih medijskih usluga ne mogu emitovati programe čiji sadržaj izaziva *mržnju po osnovu rase, rodne pripadnosti, vjeroispovijesti, etničkog i nacionalnog porijekla, kao i bilo koji vid diskriminacije* (član 32). Usluge na zahtjev *ne smiju obuhvatati programe koji izazivaju mržnju po osnovu rase, etničke pripadnosti, rodne pripadnosti, nacionalnosti ili vjeroispovijesti* (član 76). Kodeks o emitovanju audiovizuelnog programa⁹⁷ je instrument za provođenje Zakona o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama i propisuje principe koje pružaoci audiovizuelnih medijskih usluga moraju poštovati, a u koje spada *obeshrabrivanje mržnje, netrpeljivosti i diskriminacije po osnovu rase, pola, političkih uvjerenja, seksualne orijentacije* (tačka

⁹² Albanija/Zakon o krivičnom postupku br. 7905, 31.5.1995, izmijenjen Zakonom br. 35/2017 (30.3.2017).

⁹³ Crna Gora/Službeni list, br. 18/14, Zakon o zabrani diskriminacije.

⁹⁴ Preporuka br. 15 ECRI-a o opštoj politici, dostupno na: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combat-ing-hate-speech/16808b5b01> (17.2.2020), str. 43.

⁹⁵ Preporuka br. 15 ECRI-a o opštoj politici, dostupno na: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combat-ing-hate-speech/16808b5b01> (17.2.2020), str. 29.

⁹⁶ Albanija/Zakon br. 97/2013 o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama u Republici Albaniji, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)007-e) (24.9.2020).

⁹⁷ Albanija /AMA Odluka br. 228 (11.12.2017) Kodeks o emitovanju audiovizuelnog programa, dostupno na: <http://ama.gov.al/wp-content/uploads/2019/06/AUDIOVISUAL-MEDIA-BROADCASTING-CODE-.pdf> (30.4.2020).

1.5). U izvješaju o stanju u zemlji navodi se da je ovaj kodeks izrađen u skladu sa Direktivom EU 2010/13 (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) i međunarodnim aktima o zaštiti ljudskih prava kao što je EKLJP. Vijeće za pritužbe je osnovano kako bi rješavalo pritužbe o kršenju *osnovnih ljudskih prava i dostojanstva*, sa posebnim naglaskom na zaštitu prava djeteta, prava na informisanje i podizanje svijesti javnosti o poštovanju moralnih i etičkih normi (Kodeks o emitovanju audiovizuelnog programa, tačka 2.1). Ovo vijeće, međutim, nema izričitu nadležnost za rješavanje pritužbi o korištenju govora mržnje.

U **Bosni i Hercegovini**, Regulatorna agencija za komunikacije je nadležna za telekomunikacije, emitovanje i audiovizuelne medijske usluge (linearne i usluge na zahtjev) i zadužena je za praćenje provođenja Kodeksa o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija⁹⁸. Kodeksom je propisano da medijske usluge neće *ponižavati, zastrašivati ili podsticati na mržnju, nasilje ili diskriminaciju protiv lica ili grupe na osnovu spola, rase, etničke pripadnosti, nacionalnosti, vjere ili uvjerenja, invalidnosti, posebnih potreba, dobi, seksualne orijentacije, društvenog porijekla ili na osnovu bilo koje druge okolnosti koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, njegovih prava i sloboda* (član 4 (1)). Pored toga, ove usluge *neće stvarati jasan i neposredan rizik od podsticanja mržnje, nasilja ili diskriminacije protiv lica ili grupe po osnovama iz prethodnog stava, ili koji od strane javnosti može biti protumačen kao podsticanje na mržnju, nasilje, nered i nemire, ili koji bi mogao izazvati ili podsticati krivična djela* (član 4 (2)). U slučaju utvrđivanja kršenja Kodeksa, Agencija emiterima ili pružaocima audiovizuelnih usluga može izdati upozorenje, izreći novčanu kaznu ili obustaviti emitovanje. Agencija svoje odluke može objavljivati na svojoj web stranici i u svom godišnjem izvještaju. Iako Agencija ima određena ovlaštenja da postupa po službenoj dužnosti, ona se u praksi oslanja na zaprimanje pojedinačnih pritužbi.⁹⁹ Međutim, prema izvještaju o stanju u **Bosni i Hercegovini**, Agencija zaprima malo pritužbi i rijetko utvrđuje kršenje Kodeksa u vezi sa govorom mržnje bez obzira na opštu percepciju velikog broja slučajeva govora mržnje na radiju i televiziji.

Ustavom **Kosova** propisano je osnivanje Nezavisne komisije za medije (član 141) koja prati audio i audiovizuelne medijske usluge u skladu sa Zakonom o Nezavisnoj komisiji za medije¹⁰⁰ (LIMC). Njen etički kodeks važi za sve emitere kojima je odobrena dozvola, kao i za njene članove. Emiteri ne smiju koristiti govor mržnje u programima koje emituju (tačka 10). Komisija može pokretati postupke i zaprimati žalbe na propuste u poštovanju između ostalog i Etičkog kodeksa (član 29 (1), LIMC). Nakon završetka istrage, Komisija donosi odluku uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti u datom predmetu (član 29 (4), LIMC)) i ima na raspolaganju prilično oštre mjere i sankcije (član 30 (1), LIMC). U zavisnosti od prirode i obima prekršaja, Komisija može izdati pisanu opomenu, zatražiti od emitera da emituje ispravku ili izvinjenje, izreći novčanu kaznu (10.000-100.000 EUR), ili zatražiti suspenziju, izmijeniti uslove ili oduzeti dozvolu za emitovanje. Sve odluke Komisije, uključujući izrečene sankcije, moraju biti objavljene (član 30 (7), LIMC). U posljednjem godišnjem izvještaju NKM (za 2018. godinu) nisu pomenute žalbe na govor mržnje. Prema izvještaju o stanju u zemlji u Izvještaju o monitoringu pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga tokom izborne kampanje za Skupštinu 2019. godine¹⁰¹ utvrđeno je kršenje Kodeksa u smislu korištenog govora, ali ostaje nejasno da li se radi o govoru mržnje.

U **Crnoj Gori**, Agencija za elektronske medije prati audiovizuelne medijske servise. U skladu sa Zakonom o elektronskim medijima¹⁰² (LEM) uslugom se *ne smije podsticati mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije* (član 48 LEM). Pored toga, moguće je odstupiti od odredbe kojom se garantuje sloboda prijema i reemitovanja audiovizuelnih usluga na zahtjev pod uslovom da je pružanjem usluge ugrožena

98 Bosna i Hercegovina/Službeni glasnik BiH, br. 3/16, *Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija*.

99 Vidi: ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoring), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-bosnia-and-herzegovina/16808b5602> (21.09.2020), p. 17.

100 Kosovo/Zakon br. 04/L-044, dostupno na: <http://kpm2.spinagency.com/assets/cms/uploads/files/LAW%20No.%2004%20L-044%20ON%20THE%20INDEPENDENT%20MEDIA%20COMMISSION.pdf> (21.9.2020).

101 Kosovo/Nezavisna komisija za medije Izvještaj o monitoringu pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga tokom izborne kampanje za Skupštinu 2019, dostupno na: <https://www.kpm-ks.org/assets/cms/uploads/files/Raport%20monitorimi%20-%20OSHMA%20gjat%20C3%AB%20fusht%20p%20C3%ABr%20zgjedhet%20e%20jasht%20C3%ABzakonshme%20lokale%202019.pdf> (21.9.2020).

102 Crna Gora/Službeni list, br. 046/10, 040/11, 053/11, 006/13, 055/16, *Zakon o elektronskim medijima*, dostupno na: <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2011/11/Electronic-Media-Low-17.08.2016.pdf> (21.9.2020).

borba protiv podsticanja na mržnju po osnovu rase, pola, vjeroispovijesti ili nacionalnosti, ili ugroženo dostojanstvo (član 6 LEM). Vijeće Agencije je takođe donio Pravilnik o programskim standardima u elektronskim medijima kojim je govor mržnje definisan kao *svi oblici izražavanja kojima se podstiče, omogućava podsticanje ili širi mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosnog doba, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije* (član 4). Pravilnikom je zabranjeno podsticanje, omogućavanje podsticanja ili širenje govora mržnje (član 6 (d)), kao i programski sadržaji usmjereni na izazivanje nacionalne, rasne i vjerske netrpeljivosti ili mržnje (član 17 (1)). Agencija može pokretati ili reagovati na prigovore koji se dostavljaju Vijeću Agencije¹⁰³ (član 14 LEM) i može izricati mjere upozorenja i privremenog ili trajnog oduzimanja dozvola (član 140 LEM). U 2018. godini Agencija je postupala u dva predmeta govora mržnje, u predmetu TV Srpska i Radio Cool¹⁰⁴ utvrđeno je kršenje standarda. Početkom 2020. godine Vijeće Agencije je utvrdio širenje govora mržnje – podsticanje na mržnju, netrpeljivost i diskriminaciju prema pripadnicima crnogorske nacionalnosti – i privremeno ograničio reemitovanje nekih programskih sadržaja dvije strane TV stanice (TV Happy i TV Pink M) na period od tri mjeseca.¹⁰⁵

Agencija za audio i audiovizuelne medijske usluge u **Sjevernoj Makedoniji** nadgleda rad emitera i pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga u skladu sa Zakonom o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama¹⁰⁶ (LAAVMS), kao i štampanih medija u skladu sa Zakonom o medijima¹⁰⁷ (LoM). Oba zakona zabranjuju izazivanje i širenje diskriminacije, netrpeljivosti i mržnje – u LoM-u je dat konačan spisak osnova uključujući *rasu, rodnu pripadnost, vjeroispovijest i nacionalnost* (član 4), dok LAAVMS daje spisak osnova koji nije ograničen i na koji dodatno obuhvata boju kože, seksualnu orijentaciju, rodni identitet, pripadnost marginalizovanoj grupi, jezik, društveno porijeklo, obrazovanje, vjerska uvjerenja, politička ili druga uvjerenja, invaliditet, starosnu dob, porodično ili bračno stanje, imovinsko stanje, zdravstveno stanje, lične osobine ili bilo koju drugu osnovu (član 48), ali ne i nacionalnost. U skladu sa LAAVMS, Agencija može izdavati javne opomene, podnositi Vijeću Agencije prijedlog za oduzimanje dozvole ili donositi odluke o brisanju iz Registra profesionalnih online medija¹⁰⁸. Pored toga, Agencija može predložiti pokretanje prekršajnog postupka u slučajevima u kojima se – uprkos izdavanju opomene – isti prekršaj ponavlja tokom tekuće godine (član 23 LAAVMS). Prekršajni postupak može biti pokrenut nakon postupka medijacije u okviru kojeg može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 500 EUR, dok u prekršajnom postupku može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 1000 EUR (član 23 LAAVMS). Izrečene mjere se objavljuju na web stranici Agencije, uključujući detaljno obrazloženje, u roku od tri dana nakon njihovog izvršenja (član 23 LAAVMS). Agencija je od 2019. godine vodila dva postupka po pritužbama na govor mržnje u okviru kojih je proveden vanredni inspekcijski nadzor i donesene su odluke, ali nije utvrđeno kršenje zakonskih odredbi o podsticanju mržnje.

U **Srbiji**, Zakonom o elektronskim medijima¹⁰⁹ (LEM) propisana je nadležnost Regulatornog tijela za elektronske medije i obuhvaćeno je emitovanje, programski sadržaj na zahtjev putem elektronskih komunikacionih mreža i sadržaj elektronskih publikacija. Regulator se stara da programski sadržaj pružaoca medijske usluge *ne sadrži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja ili nasilje zbog rase, boje kože, predaka, državljanstva, nacionalne pripadnosti, jezika, vjerskih ili političkih ubjeđenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, imovnog stanja, rođenja, genetskih osobenosti, zdravstvenog stanja, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, starosne dobi, izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugih stvarnih, odnosno pretpostavljenih svojstava* (član 51 LEM). Zakonom je takođe dozvoljeno privremeno ograničavanje slobode prijema i reemitovanja televizijskog programa u slučaju podsticanja na mržnju zasnovanu na

¹⁰³ NVO mogu predlagati članove Savjeta član 21 (1), LEM).

¹⁰⁴ Crna Gora/AEM/02-212 (9.2.2018), dostupno na: <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2018/05/Upozorenje-Srpska-TV-09.02.2018.pdf> (25.9.2020).

¹⁰⁵ Crna Gora /AEM/ 01 – 147 (10.2.2018), Crna Gora /AEM/ 01 – 141 (10.2.2018), dostupno na: <https://aemcg.org/obavjestenje/odluke-i-rjesenja-savjeta/> (25.9.2020).

¹⁰⁶ Sjeverna Makedonija/Službeni glasnik br. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018, 27/2019, 42/2020, Zakon o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama.

¹⁰⁷ Sjeverna Makedonija/Službeni glasnik br. 184/2013, 13/2014, Zakon o medijima.

¹⁰⁸ Sjeverna Makedonija/Registar profesionalnih online medija, dostupno na: www.promedia.mk (25.9.2020).

¹⁰⁹ Sjeverna Makedonija/ Službeni glasnik br. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018, 27/2019, 42/2020, Zakon o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama.

rasi, polu, vjerskoj ili nacionalnoj pripadnosti ponovljenog najmanje dva puta u prethodnih 12 mjeseci (član 46 LEM). Na osnovu zabrane govora mržnje Regulator može pružaocu medijske usluge izreći opomenu, privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja (u trajanju do 30 dana) odnosno može mu oduzeti dozvolu, zbog povrede obaveza koje se odnose na programski sadržaj (član 29 LEM). Regulator je donio Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga¹¹⁰ kojim se takođe zabranjuje govor mržnje. Prijave govora mržnje se mogu podnijeti popunjavanjem jednostavnog obrasca¹¹¹ na web stranici Regulatora na kojoj su takođe dostupna i rješenja. Regulator nije obavezan da prikuplja podatke o govoru mržnje pa se statistički podaci ne objavljuju ni na web stranici ni u godišnjem izvještaju. Jedno od rješenja koje je dostupno odnosi se na govor mržnje¹¹² usmjeren protiv profesora (albanske nacionalnosti) koji je bio gost u jutarnjem programu Happy TV. Regulator je u ovom predmetu naložio emiteru da ubuduće ne emituje sadržaj koji sadrži govor mržnje i da u svom programu objavi doneseno rješenje. U Izvještaju o napretku EU (2019) navodi se da se govor mržnje i diskriminatorna terminologija često koriste i tolerišu u medijima, a *regulatorni organi i tužioci rijetko reaguju na te slučajeve*.¹¹³ U Izvještaju ECRI-a o Srbiji (2017) analizirani su razlozi za nedostatak djelovanja Agencije – tačnije *politički uticaj, kome doprinosi ograničena de facto nezavisnost [Agencije]*.¹¹⁴ U izvještaju o stanju u zemlji se navodi da Regulator često odbija prijave zbog formalnih razloga (npr. izostavljeni podaci na obrascu) što ne doprinosi omogućavanju pristupa pravdi.

Prema izvještajima o stanju u zemlji za **Crnu Goru** (član 23, stav 2 LoM i član 18 LEM) i **Srbiju** (član 76 LPIM) informacija koja je objavljena kao dio naučnog ili autorskog/dokumentarnog rada ili objektivnog izvještaja ili s namjerom da kritički ukaže na diskriminaciju ili mržnju ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje ne predstavlja govor mržnje.

Regulatori medija imaju zakonsku osnovu za postupanje po pritužbama koje se tiču govora mržnje i raspolazu različitim mjerama i vrstama sankcija u postupku njihovog rješavanja. Skoro svi oni mogu izricati mjere upozorenja ili oduzeti odnosno barem privremeno suspendovati dozvole i zabraniti objavljivanje. Tri regulatora (**Bosna i Hercegovina, Kosovo, Crna Gora**) mogu postupati po službenoj dužnosti kada je riječ o pritužbama, a neki od njih mogu izricati novčane kazne (**Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo**). Regulatori u **Bosni i Hercegovini, Kosovu, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji** svoje odluke mogu objavljivati ili na svojim web stranicama ili u godišnjim izvještajima. U **Albaniji** i na **Kosovu** nema prijavljenih slučajeva govora mržnje. Medijski regulatori se ne doživljavaju kao pristupačan i djelotvoran mehanizam ostvarivanja pravne zaštite u slučajevima govora mržnje u medijima.

Mehanizmi za samoregulaciju

Štampani mediji i online mediji su rjeđe regulisani zakonom nego kodeksima i mehanizmima za samoregulaciju. Samo oni koji su prihvatili neobavezujuće instrumente i mehanizme njihovog provođenja su obavezni da ih poštuju. U **Albaniji, Kosovu i Sjevernoj Makedoniji** ne postoji zakon o medijima koji garantuje zaštitu od govora mržnje u online izdanjima štampanih medija. Kodeksi samoregulacije u **Sjevernoj Makedoniji i Srbiji** zabranjuju govor mržnje, ali ga ne povezuju ni sa jednim zabranjenim osnovom diskriminacije. U svim ostalim kodeksima dat je konačan spisak zabranjenih osnova diskriminacije koji obuhvata rodnu pripadnost/pol, rasu, vjeroispovijest, invaliditet, starosnu dob i seksualnu orijentaciju (kodeks u **Crnoj Gori** ne obuhvata ove posljednje dvije osnove). Mehanizmi za samoregulaciju mogu postupati kao medijatori, najčešće donose odluke, a u nekim slučajevima mogu naložiti ispravku ili uklanjanje sadržaja ili objavljivanje izvinjenja. Njihove odluke nisu zakonski obavezujuće i oni ne mogu izricati sankcije, ali mogu objavljivati svoje odluke.

Tačka 8 (govor mržnje) Etičkog kodeksa za novinare¹¹⁵ (CEJ) u **Albaniji** propisuje da mediji ne smiju objavljivati materijale kojima se podstiče na *mržnju ili nasilje prema osobama po osnovu rase,*

110 Srbija/Službeni glasnik, br. 55/15, *Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga*.

111 Vidi: <http://www.rem.rs/sr-lat/prijave/podnesite-prijavu> (25.9.2020).

112 Srbija/Republičko telo za elektronske medije, 07-1793/19-6 (15.11.2019).

113 Evropska komisija (2019), Radni dokument Komisije: Srbija Izvještaj za 2019. godinu, SWD(2019) 219 final, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf> (10.4.2020), str. 26.

114 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.9.2020), str. 22.

115 Albanija/Etički kodeks za novinare (2018), dostupno na: <https://kshm.al/en/about-us/code-of-ethics/> (30.4.2020).

vjeroispovijesti, nacionalnosti, boji kože, etničkoj pripadnosti, članstvu, rodnoj pripadnosti, seksualnoj orijentaciji, društvenom statusu, invaliditetu, bolesti ili starosnoj dobi. U svim publikacijama treba se suzdržati od navođenja porijekla, etničke pripadnosti, nacionalnosti, rase, vjeroispovijesti ili seksualne orijentacije grupe ili pojedinca, osim ako se to ne smatra bitnim i neophodnim za bolje razumijevanje činjenica i mišljenja iznesenih u publikaciji. Ovaj kodeks je inicijativa neprofitnih organizacija (NPO), a pripremili su ga domaći i strani eksperti (uključujući novinare) u okviru projekta Vijeća Evrope JUFREX. U izvještaju o stanju u zemlji ocijenjeno je da je CEJ u duhu Ustava, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima. Vijeće za medije Albanije i Etički odbor osnovani su sa zadatkom da prate poštovanje CEJ.

Pritužbe na govor mržnje se mogu podnijeti putem obrasca na web stranici inicijative NPO. Etički odbor provodi istragu po pritužbama i nakon pažljivog preispitivanja u skladu sa CEJ izdaje preporuke. Vijeće može zakazivati ročišta po pritužbama. Ako se pritužba smatra valjanom, predmetna medijska organizacija se obavještava o tome i pokreće se postupak medijacije. Ukoliko medijacija nije uspješna, strane se mogu obratiti sudu.¹¹⁶ Slučajevi kršenja CEJ-a se registruju u bazi podataka koja je javno dostupna, a opcija pretraživanja omogućava lako pronalaženje slučajeva govora mržnje.

Štampani i online mediji u **Bosni i Hercegovini** su regulisani Kodeksom za štampu i online medije¹¹⁷ kojim je propisano da novinari moraju dati sve od sebe kako ne bi huškali i/ili podsticali mržnju i/ili nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, nacionalnosti, rase, religije, pola, seksualne orijentacije, fizičke onesposobljenosti ili mentalnog stanja (član 3). Vijeće za štampu je samoregulacioni mehanizam koji nadgleda primjenu Kodeksa. Vijeće nastoji rješavati prigovore na govor mržnje posredovanjem i pomirenjem s ciljem uklanjanja uvredljivog sadržaja i objavljivanja izvinjenja. Vijeće ne može izricati sankcije, a njegove odluke nisu zakonski obavezujuće. Uprkos prilično malim ovlaštenjima, Vijeće zaprima stotine prigovora na govor mržnje svake godine. Vijeće u svojim izvještajima objavljuje statističke podatke o prigovorima – uz posebno prikazane podatke o govoru mržnje. U Izvještaju ECRI-a (2017) kao slaba tačka prepoznat je radni odnos između Vijeća za štampu i tužilačkih organa pošto tužioci ne preduzimaju dalje radnje u vezi sa slučajevima govora mržnje koje Vijeće prijavi.¹¹⁸

Etički kodeks (CE) na **Kosovu** primjenjuje se na štampane i online medije. Etički kodeks obavezuje štampu da čine sve što mogu da ne podstiču ili raspaljuju mržnju ili da ne podstiču diskriminaciju (Dio III, 2 (a) i (b)) upuštanjem u sljedeće: prijetnju uz podcjenjivanje ili upotrebljavanje ponižavajućih izraza koji mogu povrijediti ili zaplašiti neku osobu ili grupu na osnovu etničke pripadnosti, vere, pola, rase, boje kože, bračnog stanja, starosti ili hendikepa. *Etnička pripadnost, rasa, vera, pol, seksualna orijentacija ili tjelesna ili mentalna bolest ili [nemoć] pominju se samo kada je ovo direktno važno za događaj o kojem se izvještava* (Dio III, 3). Vijeće za štampu Kosova (KPC), koji prati poštovanje Kodeksa, može zaprimati žalbe samo na rad svojih članova. Odbor Vijeća čine predstavnici medija koji su članovi Vijeća i on može odučivati po žalbama, naložiti ispravku članka, objavljivanje izvinjenja i posredovati između strana i/ili donijeti odluku kojom se utvrđuje da član krši CE, ali Odbor ne može izricati novčane kazne. Vijeće je od 2018. godine postupao po 11 žalbi na govor mržnje – četiri su potvrđene, jedna je djelimično potvrđena, a šest je odbijeno. Velika većina online medija više ne dozvoljava ostavljanje komentara na svojim web stranicama i društvenim medijima.

VE i OSCE su podržali usvajanje Kodeksa novinara/novinarki (JCE) iz 2016. u **Crnoj Gori**. Kodeks sadrži odredbe kojima se obeshrabruje širenje neprijateljstva ili mržnje prema osobama zbog njihove rase, etničkog porijekla, nacionalnosti, rodnog identiteta, fizičkih stanja ili bolesti, vjeroispovijesti ili političke pripadnosti, kao i objavljivanje nekog materijala ako postoji velika vjerovatnoća da bi to moglo izazvati prethodno navedeno neprijateljstvo i mržnju. Kada se izvještava o kriminalu, nije dozvoljeno da se pominje vjerska, etnička ili druga manjinska pripadnost osumnjičenog, osim ako ta informacija može biti važna da javnost shvati događaj pošto se time mogu izazvati ili produbiti predrasude prema manjinskim grupama. Uspostavljeno je nekoliko mehanizama samoregulacije za praćenje primjene

116 Vidi: Verzija na albanskom jeziku, dostupno na: <https://kshm.al/ankesat/si-postohet-ankesa/> (7.8.2020) podstranica na engleskom jeziku pod naslovom "Kako uložiti pritužbu", Google Translate sa albanskog na engleski.

117 Bosna i Hercegovina/ Vijeće za štampu u BiH (2010) *Kodeks za štampu i online medije BiH*, dostupno na: http://english.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=9&lang=bs (21. 5.2020).

118 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-bosnia-and-herzegovina/16808b5602> (21.9.2020), str. 17.

JCE-a. Glavno tijelo za samoregulaciju medija pokriva 29 medijskih kuća (90%)¹¹⁹ i posreduje između podnositelaca pritužbi i medijskih kuća. Jedini mehanizam samoregulacije koji je aktivan u području govora mržnje od 2018. godine je Ombudsmanka dnevnog lista *Vijesti* koja je intervenisala u slučaju širenja mržnje i normalizovanja nasilja nad ženama i njihove seksualne objektifikacije u članku koji je sadržavao elemente mizoginije.

U **Sjevernoj Makedoniji** svako ima pravo da od izdavača ili glavnog urednika traži objavljivanje ispravke informacije u roku od 30 dana od njenog objavljivanja ako ona sadrži lažne informacije kojima se krše nečija ljudska prava (član 17 (1) i (2) Zakona o medijima¹²⁰). U slučaju da ovaj zahtjev bude odbijen, moguće je pokrenuti hitni postupak kojim se traži pravna zaštita i u slučaju donošenja odluke u korist podnosioca pritužbe, ispravka mora biti objavljena uz navođenje sudske odluke (član 23, Zakon o medijima). Pored toga, Etički kodeks za novinare¹²¹ (CEJ) reguliše štampane medije i novinske agencije, emitere i medije na internetu. Kodeksom je propisano da novinari ne smiju svjesno sačinjavati ili obrađivati informacije koje ugrožavaju ljudska prava i slobode, ne smiju koristiti govor mržnje i podsticati diskriminaciju po bilo kom osnovu (nacionalnost, vjera, pol, društvena klasa, jezik, seksualna orijentacija, političko opredjeljenje) (član 10). Osnovana su dva tijela za samoregulaciju koja prate poštovanje CEJ.

Prije svega, Vijeće za medijsku etiku¹²² i njena Komisija za žalbe mogu postupati po žalbama na govor mržnje koje podnesu npr. institucije, NVO, međunarodne organizacije u skladu sa Pravilnikom o radu Komisije za žalbe¹²³. Komisija je dužna da žalbu riješi u roku od 30 dana i može postupati kao posrednik u cilju objavljivanja istine ili ispravke, uklanjanja objavljenih informacija ili objavljivanja izvinjenja. U slučaju ponovljenih kršenja pravila članstva, medijska kuća može biti izbrisana iz Registra profesionalnih online medija¹²⁴ dok ne ispuni odgovarajuće propise. Prema članu 17 Pravilnika o radu odluke¹²⁵ se objavljuju na web stranici, Facebooku i Twitteru. U periodu između 2018. i 2019. utvrđeno je 98 kršenja, od kojih se njih 21 odnosilo na govor mržnje, uglavnom na internetskim portalima.¹²⁶ Vijeće, uz podršku OSCE-a, želi da uspostavi bazu podataka kojoj bi šira javnost mogla pristupiti i pretraživati je po određenim kategorijama, uključujući govor mržnje. Vijeće savjetuje novinarima koji su meta govora mržnje da to prijave MUP-u.

Dobra praksa

Vijeće za medijsku etiku je, u saradnji sa Misijom OSCE-a u Skoplju, osnovao Mrežu za borbu protiv govora mržnje u medijima u **Sjevernoj Makedoniji**. Članovi te mreže su institucije, mediji, NVO i druge organizacije, međutim mreži nedostaje kontinuitet u djelovanju, uglavnom zbog nedostatka finansijskih sredstava. Jedna od njihovih skorašnjih aktivnosti bila je zajednička konferencija za štampu posvećena profesionalnom izvještavanju na predstojećim izborima, uključujući govor mržnje, koju je takođe podržala Misija OSCE u Skoplju. Helisnški odbor za ljudska prava, koji je takođe član Mreže, je obezbijedio web stranicu za prijavljivanje mržnje koja je jednostavna za korištenje. Oni su aktivni u podnošenju prijave policiji ili Javnom tužilaštvu, pri čemu, po mišljenju Helsinškog odbora, Tužilaštvo nije vrlo predusretljivo po tom pitanju. Komisija uvodi prekršajne postupke, u slučajevima kada se ne radi o krivičnom djelu.

Zatim, Udruženje novinara (830 članova) je osnovalo Vijeće časti. Svako (ne samo oni koji su oštećena strana u slučaju kršenja propisa) mogu podnijeti pritužbu, postupke pred Vijećem pokreću interne strukture Udruženja (član 3 CEJ). Postupak se pokreće najkasnije 10 dana nakon prijavljivanja prekršaja i traje od dvije do tri sedmice. Postupak nije javan, osim glasanja, osim ako članovi Vijeće ne odluče

119 Freedom of House, Godišnji izvještaj za 2014, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-%20%20%20press/2014/montenegro#.VcwUuWCFPIU> (8.8.2020).

120 Sjeverna Makedonija/Službeni glasnik, br. 184/2013, 13/2014, *Zakon o medijima*.

121 Sjeverna Makedonija/Etički kodeks za novinare u Sjevernoj Makedoniji, dostupno na: <https://semm.mk/en/pravna-ramka-3/2015-11-01-07-10-08/kodeks> (25.9.2020).

122 Članovi CME su štampani, audiovizuelni mediji, internetski portali, novinske agencije i strukovna novinarska i medijska udruženja i organizacije, informacije dobijene u intervjuu sa Marinom Tunevom, izvršnim direktorom Savjeta, putem Skypea dana 5. maja 2020.

123 Sjeverna Makedonija/Pravilnik o radu Komisije za žalbe CMEM-a, dostupno na: <https://semm.mk/en/komisija-za-zalbi-3/delovnik> (25.9.2020), statut i pravilnici.

124 Sjeverna Makedonija/Registar profesionalnih online medija, dostupno na: www.promedia.mk (25.9.2020).

125 Više informacija o odlukama i mišljenjima Savjeta dostupno je na sljedećem linku: <https://semm.mk/komisija-za-zalbi/arhiva-odlu-ki-i-mislenja> (25.9.2020).

126 Više informacija dostupno je na sljedećem linku: <https://semm.mk/en/komisija-za-zalbi-3/statistical-findings> (25.9.2020).

da provedu tajno glasanje. Vijeće može tražiti objavljivanje istine ili ispravke, uklanjanje objavljene informacije ili objavljivanje izvinjenja. Može izdavati opomene ili odlučivati o privremenom isključenju novinara iz članstva. Kada Vijeće odluči da javno objavi mišljenje, ono se objavljuje na web stranici Vijeća. Na web stranici nema statističkih podataka. Vijeće sarađuje sa Ombudsmanom u zaštiti prava novinara u slučaju kada su oni žrtve fizičkog i verbalnog nasilja, kao i u zaštiti od nezakonitog postupanja službenika MUP-a.¹²⁷

Zakon o javnom informisanju i medijima¹²⁸ (LPIM) u **Srbiji** propisuje: *Idejama, mišljenjem, odnosno informacijama, koje se objavljuju u medijima ne smije se podsticati diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, spolu, zbog njihove seksualne opredjeljenosti ili drugog ličnog svojstva, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično djelo* (član 75). Zakonom je zabranjena distribucija informacija ili drugog medijskog sadržaja, ako je to neophodno u demokratskom društvu ako se u informaciji poziva na akt neposrednog nasilja prema licu ili grupi na osnovu rase, nacionalne pripadnosti, političke pripadnosti, vjeroispovijesti, seksualne opredjeljenosti, invaliditeta ili drugog ličnog svojstva, a od objavljivanja informacije neposredno prijeti ozbiljna i nepopravljiva posljedica čije se nastupanje ne može spriječiti na drugi način (član 59 LPIM)). U slučaju povrede zabrane govora mržnje, tužbom se može zahtijevati utvrđivanje da je objavljivanjem informacije povrijeđen javni interes u cilju zabrane ponovnog objavljivanja informacije ili uklanjanja ili uništenja objavljenog zapisa (član 101 LPIM). Pored lica koje je lično povrijeđeno objavljivanjem informacije, pravo na podnošenje tužbe ima i pravno lice čija djelatnost ima za cilj zaštitu ljudskih prava uz pristanak lica na koje se informacija odnosi (član 102 LPIM). LPIM takođe propisuje pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete (član 112), kao i odgovornost novinara i odgovornog urednika (član 113) i izdavača (član 114). Iako se ova zabrana uglavnom odnosi na tradicionalne medije, sudovi u **Srbiji** su odobravali zaštitu u slučajevima govora mržnje na internetu u komentarima na stranicama novinskih i medijskih kuća.¹²⁹

Dva vodeća udruženja novinara su donijela Etički kodeks novinara **Srbije**¹³⁰ (SJCE). Kodeksom se propisuje da su novinari prvenstveno odgovorni svojim čitaocima, slušaocima i gledaocima te da se moraju suprotstaviti svima koji krše ljudska prava ili se zalažu za bilo koju vrstu diskriminacije, govora mržnje i podsticanja nasilja. Vijeće za štampu prati poštovanje SJCE, a u svom Poslovniku o radu¹³¹ propisao je uslove za postupanje po žalbama. Oštećena lica, zastupnici ili organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava mogu podnijeti žalbu (član 3) koju ocjenjuje i po njoj odlučuje Komisija za žalbe sastavljena od jedanaest članova iz reda novinara i predstavnika OCD. Vijeće za štampu je razvio mobilnu aplikaciju¹³² putem koje je moguće podnositi žalbe. Nakon što prihvati žalbu, Komisija može predložiti medijaciju (član 7) i mediju naložiti da odluku Komisije objavi u kratkom roku (član 19). Vijeće za štampu i Komisija za žalbe mogu odluke objavljivati na svojoj web stranici¹³³, kao i godišnje izvještaje¹³⁴ sa nalazima koji su bitni za borbu protiv govora mržnje. Nepoštovanje Kodeksa utvrđeno je u vezi sa LGBTI osobama¹³⁵ i Romima¹³⁶ (3 predmeta u 2018). Vijeće trenutno realizuje projekat praćenja poštovanja Kodeksa u dnevnim medijima koji je u velikoj mjeri usmjeren na govor mržnje. Ovim projektom bi se mogao riješiti problem koji je identifikovan u izvještaju ECRI-a (2017) u kojem se navodi da veliki broj kršenja Kodeksa nije rješavan.¹³⁷ U izvještaju o stanju u zemlji se navodi da na efikasnost mehanizma samoregulacije utiču tabloidi koji najčešće šire govor mržnje, a koji nisu članovi Vijeće za štampu. U izvještaju ECRI-a (2017) navodi se da Vijeće za štampu *mnogi smatraju suviše slabim*, a nekoliko medijskih aktera je odbilo

127 Izvještaj Evropske komisije o napretku za Sjevernu Makedoniju, 29. maj 2019, 2.2 Vladavina prava, Glava 23, 2.2.1 Pravosuđe i osnovna prava, Osnovna prava, Sloboda izražavanja, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf> (25.9.2020), str. 27.

128 Srbija/Službeni glasnik, br. 83/14, 58/15 i 12/16, *Zakon o javnom informisanju i medijima*.

129 Srbija/Tanjug (2012), "Presuda za govor mržnje prema LGBT" u: *Mondo* (15.2.2012), dostupno na: <https://mondo.rs/Info/Drustvo/a235158/Presuda-za-govor-mrznje-prema-LGBT.html> (27.3.2020).

130 Srbija/Savet za štampu, *Etički kodeks novinara Srbije* (2013), dostupno na: <http://www.savetzastampu.rs/english/serbian-journalists-code-of-ethics/105/2015/11/03/serbian-journalists-code-of-ethics.html> (25.9.2020).

131 Srbija/Savet za štampu, *Poslovnik o radu Komisije* (2016).

132 Vidi: <https://play.google.com/store/apps/details?id=rs.savetzastampu> (25.9.2020).

133 Vidi: <http://zalbe.rs/> (26.3.2020).

134 Vidi: <http://www.savetzastampu.rs/latinica/izvestaji> (26.3.2020).

135 Komisija za žalbe, *Zapisnik sa sednice 30.8.2018*, dostupno na: <http://www.zalbe.rs/zalba/4411> (25.9.2020).

136 Komisija za žalbe, *Žalba/Udruženje građana produkcija Roma World*, dostupno na: <http://www.zalbe.rs/zalba/4389> (25.9.2020).

137 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.9.2020), str. 22.

da objavi odluke Vijeće.¹³⁸

Tri zemlje su izradile neobavezujuće instrumente za online medije sa ciljem uspostavljanja mehanizama i procedura za praćenje njihovih web stranica i stranica na društvenim medijima, za zaprimanje i razmatranje pritužbi i preduzimanje mjera za uklanjanje sadržaja ili zabranu učešća za korisnike koji često krše zabranu govora mržnje.

U **Albaniji** je uspostavljen sistem nadzora i sprečavanja objavljivanja komentara kojima se podstiče mržnja na web stranicama i društvenim medijima na osnovu Etičkih smjernica za online novinarstvo. Tačka 9 definiše govor mržnje kao govor kojim se želi izazvati jaka mržnja ili koji predstavlja podsticanje na nasilje ili diskriminaciju osoba ili grupa, naročito manjinskih grupa svih vrsta. Urednici i operatori web stranica moraju pratiti svoje web stranice (i stranice na društvenim medijima), preduzimati mjere u cilju sprečavanja ili obustave objavljivanja sadržaja koji predstavlja govor mržnje te koristiti efikasne mehanizme za što blagovremeniju identifikaciju i onemogućavanje govora mržnje. Mehanizmi upravljanja sadržajem i mehanizmi razmatranja pritužbi javnosti moraju biti dostupni korisnicima. Moderator bi trebali proći odgovarajuću osnovnu obuku o važećim domaćim propisima i međunarodnim standardima o zaštiti ugroženih grupa. U skladu sa predloženim izmjenama i dopunama Zakona o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama Tijelu za audiovizuelne medije Albanije bi se mogle podnositi pritužbe protiv pružalaca usluga elektronskog objavljivanja koji krše odredbu o zabrani izazivanja, omogućavanja izazivanja ili širenja mržnje ili diskriminacije po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili društvenog porijekla, materijalnog stanja, obrazovanja, društvenog statusa, bračnog ili porodičnog stanja, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili seksualne orijentacije (prijedlog člana 33, stav 1 (4) LAAVMS). U tim slučajevima bilo bi moguće naložiti objavljivanje ispravke ili demanta ili ubacivanje *pop-up* obavještenja, odnosno izreći novčanu kaznu, dok se uklanjanje sadržaja ne bi moglo naložiti (prijedlog člana 132 LAAVMS).

U Vodiču za primjenu smjernice 2.8 Kodeksa novinara/novinarki¹³⁹ u **Crnoj Gori** proširen je broj osnova propisanih u JCE pozivanjem na definiciju govora mržnje i osnove iz GPR br. 15. U tački 1.1 Vodiča navodi se da komentari ne smiju da sadrže govor mržnje ili da budu diskriminatorni niti da sadrže druge oblike očigledno nezakonitog sadržaja. Cilj Vodiča je da se izbjegne privremena ili trajna zabrana komentarisanja objava. Vodič je usvojila većina medijskih kuća i njime su definisane procedure kao što su registracija korisnika i automatsko filtriranje, mehanizmi prijavljivanja te sankcije kao što su uklanjanje komentara, privremena ili čak trajna zabrana komentarisanja. Odredbe ovog vodiča će biti unesene u novi zakon o medijima koji još nije usvojen.

U **Srbiji**, Kodeks Asocijacije onlajn medija¹⁴⁰ definiše principe za obrazovanje spiska nedozvoljenog ponašanja tj. sadržaja kao sastavnog dijela internih pravila. Među tim principima može se naći i zabrane diskriminacije i govora mržnje. Kako god, još uvijek nije uspostavljen nikakav samoregulatorni mehanizam za praćenje poštovanja ovog kodeksa.

Mehanizmi za samoregulaciju ne rješavaju ogroman broj pritužbi na govor mržnje, ali je taj broj ipak nešto veći u odnosu na medijske regulatore. Vijeće za štampu u **Bosni i Hercegovini** zaprima prilično veliki broj pritužbi na govor mržnje što može biti pokazatelj da je on pristupačniji i vidljiviji u odnosu na druge institucije koje bi mogle postupati po pritužbama na govor mržnje. Tijela za samoregulaciju na **Kosovu**, u **Sjevernoj Makedoniji** i **Srbiji** takođe postupaju po određenom broju pritužbi na govor mržnje. Pored toga, mediji su pokušali da isprave nedostatak u regulaciji onlajn medija u kontekstu govora mržnje pa su pripremili smjernice i kodekse koji novinarima pomažu u praćenju i moderaciji, kao i u nesmetanom razmatranju prijava govora mržnje i odlučivanju o tome da li prijavljene komentare treba ukloniti. Strateška i održiva saradnja između mehanizama za samoregulaciju medija i tijela za jednakost za sada nije uspostavljena. Savez za borbu protiv mržnje koji su osnovali CPD, PA, Tijelo za audiovizuelne medije i Vijeće za medije u **Albaniji** bi mogao predstavljati odgovarajući forum za razvijanje bolje

138 ECRI (2017) Izvještaj ECRI-a o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.9.2020), str. 22.

139 OSCE (2018), <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/413027.pdf> (8.8.2020).

140 Srbija/Asocijacija onlajn medija, *Kodeks Asocijacije onlajn medija* (2017).

strateške i održive saradnje. Pored saradnje na državnom nivou, regionalne konferencije mehanizama za samoregulaciju bi mogle predstavljati priliku za razmjenu iskustva i razradu ideja o tome kako da ti mehanizmi postanu pristupačniji i efikasniji u postupanju po pritužbama. Vijeće za medijsku etiku u **Sjevernoj Makedoniji** je ranije organizovao jednu takvu konferenciju na kojoj se, između ostalog, diskutovalo i o sprečavanju govora mržnje.

Dobra praksa

Jedan od primjera dobre prakse u saradnji između tijela za jednakost, PA, regulatornih mehanizama za medije i OCD je i Savez za borbu protiv mržnje u **Albaniji** koji je osnovan uz podršku Vijeće Evrope i kao rezultat godišnje konferencije PA održane 2019. godine pod nazivom "Sloboda bez mržnje, sloboda govora u odnosu na ostala ljudska prava". MoU koji su potpisali CPD, PA, Tijelo za audiovizuelne medije i Vijeće za medije Albanije ima za cilj unapređenje saradnje između članova mreže, uključujući OCD i javne institucije. Državne institucije koje su uključene moraju dati doprinos u vidu kadrova i finansijskih sredstava čime će se omogućiti održivost ove inicijative. Glavni zadaci su redovno objavljivanje statističkih podataka o govoru mržnje/krivičnim djelima počinjenim iz mržnje, pružanje informacija, učešće u podizanju svijesti, provođenje studija i davanje preporuka, kao i povećanje kapaciteta nadležnih institucija kroz organizovanje obuka. Iako se ova inicijativa ne bavi radom na predmetima, veća i sistematičnija saradnja po drugim pitanjima mogla bi utrti put i boljoj strateškoj saradnji u radu na predmetima.

Izazovi u pristupu pravdi za žrtve govora mržnje

Povjerenje u nadležne institucije i njihovu sposobnost da prepoznaju i adekvatno rješavaju predmete govora mržnje su u svim zemljama u kojima je provedeno istraživanje navedeni kao odlučujući faktori za adekvatan pristup pravdi za žrtve govora mržnje. Nedostaci koji su u tom pogledu prisutni dovode do visoke stope neprijavljivanja tih slučajeva. Znatna prisutnost te pojave prepoznata je naročito u **Bosni i Hercegovini**, gdje su izložene manjine i marginalizovane grupe u određenim regijama. Nacionalni ekspert se poziva na izvještaje o funkcionisanju mreže za borbu protiv diskriminacije u **Bosni i Hercegovini** u kojima se navodi da je strah od viktimizacije i dalje jedna od najvećih prepreka za žrtve kod prijavljivanja diskriminacije.¹⁴¹ U slučaju **Albanije** nedovoljno prijavljivanje zločina iz mržnje i diskriminacije naročito se pominje u vezi sa LGBTI osobama. U **Albaniji** tri četvrtine (76%) LGBTI osoba prijavi psihološko zlostavljanje, a 65% LGBTI osoba izloženo je diskriminaciji.¹⁴²

Ostali utvrđeni problemi uključivali su nivo saradnje nadležnih institucija, stepen u kojem su žrtve upoznate sa zakonskim i institucionalnim okvirom, učinkovitost sistema u rješavanju predmeta, kao i trajanje i rezultate postupaka. Prijavljeni zločini iz mržnje i slučajevi diskriminacije u Albaniji često se ne registruju, istražuju, niti krivično gone na ispravan način. Saradnja između pravosudnih institucija je ograničena, a u cijelom pravosudnom lancu potreban je izraženiji obzir prema žrtvama. Kao posljedica toga postoji mali broj osuda za zločine iz mržnje prema LGBTI osobama.

Kada je riječ o nezavisnim organima, žrtve govora mržnje u **Srbiji** te mehanizme najčešće nerado koriste, obzirom da su njihove odluke uglavnom preporuke. Na primjer: Regulatorno tijelo za elektronske medije često odbacuje prijave kada se u njima ne navodi *pun naziv pružaoca medijske usluge na čiji programski sadržaj se odnosi prijava, dan i čas emitovanja programskog sadržaja na koji se prijava odnosi, navode kojim se vrijeđaju ili ugrožavaju lični interesi podnosioca prijave ili opšti interes, ime, prezime i adresu fizičkog lica, odnosno naziv i sjedište pravnog lica podnosioca prijave i potpis fizičkog lica, odnosno potpis ovlaštenog lica i pečat pravnog lica podnosioca prijave*.¹⁴³ Obzirom da je poenta pružanja mogućnosti za podnošenje

141 Dženana Radončić, Edin Hodžić i Midhat Izmirlija (2018.) Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: Zakonski okvir, politike i prakse 2016-2018, Sarajevo: Analitika, str. 40; M. Jovanović D. Trlin (2018.), "Istraživanje sudske prakse u području antidiskriminacijske zaštite u Bosni i Hercegovini", u: S. Dvornik (ed.) Suzbijanje diskriminacije: Uloga pravosuđa, Sarajevo: Heinrich Boll Stiftung, str. 44-46, na koje se poziva nacionalni ekspert Edin Hodžić u svom izvještaju o stanju u BiH.

142 NDI (2015.) Ispitivanje javnog mnijenja o LGBTI pitanjima na Balkanu, dostupno na: https://www.ndi.org/LGBTI_Balkans_poll (30.04.2020.), na koje se poziva nacionalni ekspert A.Guguu u svom izvještaju o stanju u Albaniji.

143 Na primjer: <http://www.rem.rs/uploads/files/Resenja%20Prijava/Resenje%20o%20odbacivanju%20prijava%20I.M.%2007-2088-19.pdf> (21.09.2020.).

prijava nezavisnim tijelima omogućavanje pristupa svim građanima popunjavanjem jednostavnog upitnika na internetu, odbacivanjem iz formalnih razloga, uključujući potpis, ne omogućava se lakši pristup tom pravnom sredstvu.

Pravna pomoć za osobe/grupe izložene govoru mržnje može pomoći kod lakšeg pristupa njihovom pravima. Novi zakoni o pravnoj pomoći u **Albaniji** i **Srbiji** mogli bi ubuduće predstavljati promotivne faktore u tom pogledu. U Albaniji je pristup pravnoj pomoći, između ostalog, omogućen osobama koje su prema odluci CPD-a bile predmet direktne ili indirektne diskriminacije, bez obzira na njihov ekonomski status. Učinkovitost tih novih odredbi zavisice od obuke sudija i informisanosti strana¹⁴⁴. Izmjene i dopune zakona o zaštiti od diskriminacije, podnesene početkom 2020. godine, mogle bi podstaći provođenje i unaprijediti zaštitu žrtava diskriminacije i govora mržnje. Pored uvođenja definicije govora mržnje, izmjene i dopune bi omogućile NVO-ima zastupanje kolektivnih interesa žrtava direktno pred CPD-om¹⁴⁵.

Još jedan problem ostaje provođenje odluka, kao na primjer onih koje donosi CPD u **Albaniji**. CPD nailazi na teškoće u pogledu obavješćavanja o svojim odlukama i izvršenja novčanih kazni. U mnogim slučajevima, naročito kada se radi o novinarima, ne pronalaze se adrese primalaca. U izmjenama i dopunama zakona o zaštiti od diskriminacije, podnesenim 2020. godine, CPD je predložio da se obavješćavanje o njegovoj odluci vrši putem javne obavijesti. Nacionalni mediji bili bi dužni javno objavljivati odluke CPD-a koje se odnose na govor mržnje. Kada je riječ o izvršenju novčanih kazni, CPD predlaže da odluka o sprječavanju diskriminacije u kojoj je izrečena novčana kazna treba, nakon isteka roka od 30 dana za njeno izvršenje, imati snagu izvršne isprave.

144 E. Toska (2018) Helsinški komitet u Albaniji *Raport studimor Për aksesin në drejtësi të grupeve vulnerabël*, dostupno na http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2019/02/Studimi-legal-aid-KShH_Shkurt-2018.pdf (21.09.2020.).

145 Član 33. Nacrta Zakona o nekim izmjenama i dopunama Zakona br. 10221/2010 o zaštiti od diskriminacije, dostupno na: <https://www.parlament.al/Files/ProjektLigje/20200227103137prligji%20PER%20MBROJT%20JEN%20NGA%20DISKRIMINIMI.pdf> (30.04.2020.).

Mapiranje saradnje na predmetima između tijela za jednakost i relevantnih aktera

Osobe koje su izložene govoru mržnje (na internetu) trebaju jednostavan pristup mehanizmima zaštite. Jednostavan pristup podrazumijeva da su organizacije koje rade na rješavanju predmeta govora mržnje (na internetu) uspostavile stratešku saradnju na primanju i prosljeđivanju predmeta, tako da osobe koje su mu izložene ne moraju znati gdje stupiti u sistem mehanizama zaštite, ali mogu biti sigurne da će biti upućene na organizaciju koja je najkompetentnija za rješavanje njihovog konkretnog slučaja.

Prva instanca za žrtve govora mržnje (na internetu)

Osobe koje su izložene govoru mržnje (na internetu) trenutno tijela za jednakost ne doživljavaju kao prvu instancu za ostvarivanje pristupa pravdi. Čini se da se najveći broj prijava govora mržnje (na internetu) podnosi CPD-u u **Albaniji** i CPE-u u **Srbiji**. Izvještaji o stanju u zemlji za **Albaniju**, **Sjevernu Makedoniju** i **Srbiju** navode OCD-e kao prve instance. Slična iskustva vezana za ulogu NVO su zabilježene u **Bosni i Hercegovini** – posebno od strane udruženja BH novinara. U **Crnoj Gori**, čini se, OCD-i igraju važnu ulogu u pružanju podrške u podnošenju prijave policiji. Najaktivniji su OCD-i koji rade sa zajednicama koje su često izložene diskriminaciji i govoru mržnje (na internetu) (npr. LGBTI, Romi, Egipćani, osobe sa invaliditetom) i nude usluge u vezi sa govorom mržnje (na internetu), a obzirom da se bave aktivnostima (npr. proaktivno praćenje (društvenih) medija, pokretanje tužbi pred sudom) koje ih čine vidljivim kao akterima u oblasti govora mržnje (na internetu). U **Bosni i Hercegovini**, samoregulatorni mehanizam za medije, Vijeće za štampu, odgovorno za štampane i internetske medije, zaprima veliki broj prigovora. Ograničeni resursi umanjuju sposobnost IHRO-a da djeluje kao prva instanca za ljude koji traže pristup pravdi u slučajevima rješavanja govora mržnje (na internetu). U slučaju **Kosova** teško je ocijeniti kojem se postojećem mehanizmu zaštite najčešće podnose prijave. Mandat OIK-a u pogledu diskriminacije ne obuhvata izričito samo govor mržnje (na internetu), ali OIK može reagovati na bilo koju primljenu informaciju koja utiče na ljudska prava, što uključuje kršenje ljudskih prava od strane printanih ili online medija.

Prosljeđivanje predmeta od strane tijela za jednakost drugim institucijama

Tijela za jednakost nisu uspostavila strateške i sistematične strukture ili postupke za upućivanje predmeta ili saradnju na predmetima koji se tiču govora mržnje (na internetu). Ocjena saradnje tijela za jednakost na predmetima govora mržnje (na internetu) sa drugim relevantnim institucijama koje omogućavaju pristup pravdi zavisi od dosta niskog ukupnog broja prijave govora mržnje (na internetu) podnesenih tijelima za jednakost. U **Bosni i Hercegovini**, kao i u **Srbiji**¹⁴⁶ tijela za jednakost su vrlo zadovoljna saradnjom sa javnim tužiocem. CPE je također u velikoj mjeri zadovoljan saradnjom sa policijom, s tim da apsolutna zastara otežava prekršajne postupke. U **Albaniji** CPD nije bio zadovoljan reakcijom javnog tužioca na njegove pritužbe i utvrdio je nestručnost u javnom tužilaštvu u postupanju po predmetima govora mržnje, kao i zločina iz mržnje.¹⁴⁷ IHRO smatra pravosuđe vrlo zatvorenim, te da često ne reaguje na preporuke koje izdaje tijelo za jednakost, a taj problem odnosi se na cjelokupni odnos između tijela za jednakost i sudova, a ne isključivo vezano za predmete govora mržnje (na internetu). Na **Kosovu** i u **Crnoj Gori**, tijela za jednakost najčešće ne upućuju predmete govora mržnje (na internetu) drugim institucijama niti sarađuju na tim predmetima sa drugim akterima. CPD u **Albaniji** redovno upućuje ciljane pisane zahtjeve tužilaštvu, sudovima i Skupštini da bi se izbjegli paralelni postupci. Obzirom da CPD u **Sjevernoj Makedoniji** trenutno ne funkcioniše, nema dostupnih podataka o saradnji tijela za jednakost u pogledu rada na predmetima u kontekstu govora mržnje (na internetu).

¹⁴⁶ Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu*, str. 8.

¹⁴⁷ Razgovor sa komesarom za zaštitu od diskriminacije, R. Gajdja, 11.maj 2020. godine.

Saradnja tijela za jednakost sa institucijama ombudsmana

Saradnju tijela za jednakost i institucija ombudsmana treba posmatrati u kontekstu različitih pristupa tih nezavisnih institucija. Institucije ombudsmana ili advokata naroda češće sarađuju sa zajednicom i primjenjuju pristup zasnovan na grupama. Za **Sjevernu Makedoniju** se navodi da je OI ranije prosljeđivala predmete CPD-u, ali nije bila zadovoljna njihovim neblagovremenim i neefikasnim odgovorom zbog neprofesionalnosti i pristrasnosti CPD-a. U **Srbiji**, CPE i Zaštitnik građana su uspostavili praksu zajedničke reakcije na teže slučajeve govora mržnje i izdavanja preventivnih izjava prije događaja za koje je vjerovatno da će uticati na jačanje govora mržnje (na internetu) (npr. izbori, parada ponosa). U **Albaniji** je potencijal prepoznat u jačanju saradnje između regionalnih kancelarija CPD-ai PA-a kako bi se pitanje govora mržnje efikasnije riješilo na lokalnom nivou. Međutim, to ne garantuje uvijek neometanu saradnju u tim institucijama kada se predmeti diskriminacije ili govora mržnje mogu rješavati iz različitih perspektiva ili ih mogu rješavati različiti odjeli. U **Bosni i Hercegovini**, **Kosovu** i **Crnoj Gori** tijelo za jednakost predstavlja dio institucije ombudsmana. Kada je riječ o rješavanju predmeta govora mržnje (na internetu), IHRO **Bosne i Hercegovine** daje prioritet članovima odjela za borbu protiv diskriminacije, a u PHFR-u u **Crnoj Gori** tim predmetima radi Odjel za zaštitu od diskriminacije, manjinska prava i rodnu ravnopravnost. OIK je na **Kosovu** pokrenula *ex officio* predmete usmjerene na državne institucije koje ne ispunjavaju svoje obaveze zaštite prava pojedinaca ili zajednica koje su izložene govoru mržnje. Ova tri primjera pokazuju da saradnja između odjela posvećenih pitanjima sprječavanja diskriminacije i onih koji obavljaju tradicionalne poslove institucije ombudsmana može biti korisna, jer je moguće prepoznati više različitih aspekata jednog predmeta, a preporuke mogu biti sveobuhvatnije i usmjerene na sistemske promjene.

Saradnja između tijela za jednakost i OCD-a

OCD-i su aktivni u upućivanju premeta govora mržnje (na internetu) nezavisnim institucijama u svim zemljama. U **Albaniji** se od 2015. godine bilježi povećanje broja predmeta koje OCD-i sa legitimnim interesom podnose CPD-u. OCD-i su vrlo zadovoljni načinom kako CPD postupa po predmetima, ali izražavaju želju za snažnijim uticajem odluka CPD-a koji bi se postigao efikasnijim objavljivanjem i provođenjem njegovih odluka.¹⁴⁸ Strateškim planom CPD-a kao glavni partneri za implementaciju predviđeni su OCD-i, što znači njihovo uključivanje u aktivnosti podizanja svijesti i jačanje saradnje CPD-a sa zajednicom, ali manje u rad na predmetima. U **Srbiji** CPE svoju saradnju sa OCD-ima (također i medijima i drugim institucijama) na centralnom nivou ocjenjuje kao svoju snagu, dok dodatni potencijal vidi u saradnji sa lokalnim zajednicama.¹⁴⁹ Strateška saradnja između CPE i OCD-a naročito bi mogla biti korisna u slučajevima govora mržnje koji uključuju javne ličnosti, obzirom da je CPE-u teže postupanje po tim predmetima. Međutim, treba imati na umu da OCD-i često nemaju sredstava za pravno zastupanje. Helsinški komitet za ljudska prava u **Sjevernoj Makedoniji** sarađivao je sa CPD-om i Kancelarijom ombudsmana u oblasti zaštite od diskriminacije, ali smatra da je saradnja na predmetima govora mržnje (na internetu) otežana zbog nejasnoća u pogledu ovlaštenja ta dva nezavisna tijela u ovoj oblasti.¹⁵⁰ U **Bosni i Hercegovini** su i IHRO i OCD-i pozitivno ocijenili svoju saradnju kada OCD-i prosljeđuju predmete tijelima za jednakost.

Potrebe tijela za jednakost da uspostave/unaprijede saradnju sa relevantnim akterima

Tijela za jednakost trebaju predvoditi uspostavljanje dobro koordinisanog sistema mehanizama pravne zaštite, kojim se predmeti na efikasan način upućuju nadležnim institucijama, uz stratešku saradnju na predmetima govora mržnje (na internetu). Bilo bi poželjeno da ta strateška saradnja uključuje institucije ombudsmana ili advokate naroda, policiju, javne tužioce, regulatore medija, samoregulatorne mehanizme za medije, kao i OCD-e koji aktivno rade na predmetima govora mržnje (na internetu) ili sa zajednicama za koje postoji najveća vjerovatnoća da će biti izložene govoru mržnje (na internetu).

¹⁴⁸ Razgovor sa komesarom za zaštitu od diskriminacije, R. Gajdja, 11. maj 2020. godine.

¹⁴⁹ Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, (2016), *Strateški plan Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (2016-2020)*, str. 16.

¹⁵⁰ Informacije dobijene u razgovoru putem Viber-a sa Aleksandrom Jovanoskim, pravnim savjetnikom/koordinatorom projekta i Slavicom Anastasovskom, pravnim savjetnikom/koordinatorom projekta, Programa HCNM-a o govoru mržnje na internetu, 15. maja 2020. godine.

Uloga tijela za jednakost u podizanju svijesti i promovisanju informacija o govoru mržnje

Tijela za jednakost mogu imati centralnu ulogu u vidljivosti pojave govora mržnje (na internetu) podizanjem svijesti o toj pravnoj situaciji, obavješćavanjem o načinima kako uspješno ostvariti pristup pravdi i postići adekvatna rješenja sa aspekta osoba izloženih govoru mržnje (na internetu) i unaprjeđivanjem znanja (poznavanja prava) relevantnih aktera.

Aktivnosti tijela za jednakost na podizanju svijesti o opasnosti govora mržnje (na internetu)

Tijela za jednakost nemaju konkretnu strategiju za podizanje svijesti o govoru mržnje (na internetu). Zabilježeno je da zbog nepostojanja (izričitog) ovlaštenja za govor mržnje (na internetu), tijela za jednakost na **Kosovu** i u **Sjevernoj Makedoniji** nisu provela bilo kakve aktivnosti na podizanju svijesti. IHRO **Bosne i Hercegovine** je ocijenjena kao umjereno aktivna na podizanju svijesti tj. ono nije sistematsko i vrši se na *ad hoc* osnovi. Postoje izvještaji da je CPD u **Albaniji** pojačao aktivnosti na podizanju svijesti o govoru mržnje (na internetu). Akteri u borbi protiv govora mržnje učestvovali su u nizu događaja koji su organizovani u različitim gradovima tokom Nedjelje borbe protiv diskriminacije, čime je obilježena deseta godišnjica donošenja Zakona o zabrani diskriminacije u **Albaniji**. U okviru kampanje "No Hate"/("Ne mržnji") koju podržava Vijeće Evrope, Ministarstvo obrazovanja, mladih i sporta, zajedno sa OCD-ima razmatra mogućnost izrade zajedničkog plana za borbu protiv govora mržnje (na internetu). PHRF u **Crnoj Gori** pokriva podizanje svijesti kroz saradnju sa OCD-ima koji se bave govorom mržnje usmjerenim protiv marginalizovanih grupa. PHRF sa resornim ministarstvima, OCD-ima, Agencijom za elektronske medije i Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu provodi i aktivnosti na obukama stručnjaka, kao i šire javnosti. Smatra se da se objavljivanjem mišljenja o predmetima govora mržnje na web stranici PHRF-a obezbjeđuju informacije o tome šta predstavlja govor mržnje, kao i o raspoloživim mehanizmima zaštite. CPD u **Srbiji** radi na podizanju svijesti upozoravanjem javnosti preko društvenih medija o najučestalijim, tipičnim i najtežim slučajevima diskriminacije koji često uključuju govor mržnje (na internetu). CPD je također objavio Priručnik za novinare i novinarke - Borba za ravnopravnost u kojem se, na osnovu primjera govora mržnje prepoznatih u medijima, navode preporuke za nediskriminatorno izvještavanje, kao i rječnik tolerancije kojim su definisani ključni termini i objašnjeno koje termine (ne) treba koristiti.¹⁵¹

Godišnji izvještaj tijela za jednakost i govor mržnje (na internetu)

Većina godišnjih izvještaja tijela za jednakost ne sadrži posebne dijelove posvećene govoru mržnje (na internetu). U **Crnoj Gori**, Godišnji izvještaj PHRF-a sadrži dio o govoru mržnje kao posebnom obliku diskriminacije, sa najznačajnijim opažanjima o njegovoj raširenosti, broju primljenih predmeta, načinu kako se rješavaju i procesima, pregled predmeta u kojima je utvrđen govor mržnje, te konkretne preporuke za popravljivanje i unaprjeđenje stanja. U godišnjim izvještajima tijela za jednakost **Albanije**, **Bosne i Hercegovine** i **Srbije** predstavljeni su slučajevi govora mržnje (na internetu), ali u poglavljima koja govore o osnovama ili o oblastima diskriminacije, pa je potrebna bliža analiza tih izvještaja da bi se utvrdili slučajevi govora mržnje (na internetu). Statistički podaci o predmetima govora mržnje navedeni su samo u Godišnjem izvještaju CPD-a (**Albanija**).

¹⁵¹ Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2016), *Priručnik za novinare i novinarke – Borba za ravnopravnost*.

Promotivne aktivnosti i aktivnosti u odnosima sa javnošću tijela za jednakost o govoru mržnje (na internetu)

Tijela za jednakost nemaju konkretnu strategiju za svoje promotivne aktivnosti i aktivnosti vezane za odnose sa javnošću u pogledu govora mržnje (na internetu). PHRF u **Crnoj Gori** na svojoj web stranici izdaje saopštenja za javnost u kojima osuđuje konkretne slučajeve govora mržnje i traži od nadležnih organa da efikasno istraže i pokrenu postupke za djela govora mržnje kako u prekršajnim, tako i u krivičnim predmetima. PHRF, kao i IHRO **Bosne i Hercegovine**, sarađuju sa OCD-ima u cilju organizacije konferencija, drugih javnih događaja i sastanaka. CPD u **Srbiji** pominje temu govora mržnje (na internetu) u intervjuima, na događajima i u saopštenjima za javnost koja se također objavljuju putem društvenih medija i kroz aktivnosti obuka.

Dobra praksa

U **Srbiji** je CPD 2012. godine, u saradnji sa pravnim fakultetima, započeo provođenje takmičenja u simulaciji suđenja iz oblasti zaštite od diskriminacije. Simulacija suđenja također uključuje OCD-e. U 2020. godini, takmičenje će uključivati predmet vezan za govor mržnje. Takmičenjem studenata pravnih fakulteta iz Srbije jača se njihovo praktično znanje o predmetima, pravilima i postupcima Evropskog suda za ljudska prava. Finansijsku podršku za ovaj projekat obezbijedio je Fond za otvoreno društvo Srbije.

Potrebe tijela za jednakost za efikasno podizanje svijesti i promotivne aktivnosti o govoru mržnje (na internetu)

Preduslovi za efikasno podizanje svijesti, promociju i odnose sa javnošću su: adekvatni resursi i razvijanje komunikacijske strategije o govoru mržnje (na internetu) su jasna nadležnost. U idealnom slučaju, tu strategiju treba izraditi u skladu sa konsultacijama sa drugim relevantnim akterima, što bi kasnije olakšalo stratešku saradnju sa njima. Osoblju tijela za jednakost koje radi na podizanju svijesti i drugim aktivnostima vezanim za komunikaciju treba omogućiti stalnu izgradnju kapaciteta. Tijela za jednakost mogla bi postići više u efikasnoj borbi protiv govora mržnje (na internetu) jačanjem i izgradnjom kapaciteta domaćih aktera, kao i preuzimanjem proaktivnije uloge u oblikovanju javnog diskursa, širenju informacija o uspješnim slučajevima, promocijom kontraargumenata i kontrapropagande. Zajedno sa OCD-ima, tijela za jednakost mogla bi osnažiti i pokrenuti one koji su izloženi govoru mržnje (na internetu) da igraju aktivnu ulogu u rješavanju problema govora mržnje i podršci razvijanju kampanja i aktivnosti širenja informacija. Tijela za jednakost trebaju čvrsto zagovarati slobodu izražavanja, jer kada novinski i internetski portali uklone komentare na svojim web stranicama ili kanalima društvenih medija, govor mržnje na internetu dešava se na skriveniji način, uglavnom na profilima korisnika društvenih medija ili u zatvorenim grupama. Ocjena uticaja obuka koja bi obuhvatala širi spektar stručnjaka mogla bi pomoći tijelima za jednakost da unaprijede svoje koncepte obuke o podizanju svijesti o govoru mržnje (na internetu).

Istraživanje i ankete o govoru mržnje (na internetu)

Istraživanje i ankete predstavljaju važne instrumente za detaljniji uvid u pojavu govora mržnje (na internetu), njen razvoj i trendove, kao i uticaj mjera za sprječavanje i borbu protiv govora mržnje (na internetu).

Uključenost tijela za jednakost u provođenje studija i/ili anketa

Do danas nijedno od tijela za jednakost nije provelo bilo kakve studije, ankete ili izradilo specijalne izvještaje koji se bave isključivo govorom mržnje (na internetu). Nekolicina tijela za jednakost provela je aktivnosti koje su obuhvatale i govor mržnje. Neki od specijalnih izvještaja koje je objavila IHRO u **Bosni i Hercegovini** obuhvataju i govor mržnje (npr. jedan o pravima LGBT osoba). Te specijalne izvještaje OCD-i često koriste kao zagovaračke alate za relevantne aktere. U **Srbiji**, CPD je organizovao provođenje anketa o stavu prema diskriminaciji među predstavnicima javnih institucija, novinarima i u javnosti, koje prikazuju rezultate o upoznatosti sa nezakonitošću govora mržnje, vidljivosti govora mržnje u medijima i pravu na slobodu izražavanja kao izgovoru za tolerisanje govora mržnje, kao i sposobnosti prepoznavanja govora mržnje. U izvještajima o **Albaniji** i **Crnoj Gori** navodi se da OCD-i provode studije i ankete o raznim aspektima govora mržnje, kao i o određenim grupama koje su naročito izložene govoru mržnje (npr. LGBTI).

Potrebe tijela za jednakost za efikasnijom primjenom i obaveštavanjem o rezultatima studija/anketa

Preduslovi za efikasno korištenje rezultata studija, specijalnih izvještaja i anketa kod upravljanja budućim radom i definiranje o prioritetima su: jasna ovlaštenja, dovoljni resursi, kao i istraživački i analitički kapaciteti, te sveobuhvatna strategija za istraživačke aktivnosti. Tijela za jednakost trebala bi ojačati svoju saradnju sa OCD-ima (koje se bave govorom mržnje (na internetu) ili radom sa zajednicama (kao što je LGBTI, nacionalne manjine, borci za ljudska prava)) i ostalim relevantnim akterima kako bi angažovali druge na provođenju istraživanja ili zajednički provodili istraživanja vezana za govor mržnje (na internetu) prema razrađenoj metodologiji i strateškoj podjeli istraživačkog posla. Rezultati tog istraživanja također bi kroz saradnju sa relevantnim akterima kao što su OCD-i i mediji, trebali imati širu rasprostranjenost. U slučaju kada OCD-i nisu aktivni u proaktivnom i sistematskom praćenju sadržaja (društvenih) medija i diskursa do kojeg dovodi govor mržnje (na internetu), tijela za jednakost trebaju graditi kapacitete kod svog osoblja i provoditi monitoring u utvrđenim vremenskim periodima. Istraživanje se treba provoditi nakon prikupljanja podataka, npr. nakon uspostavljanja sistema za prikupljanje podataka iz svih mehanizama za podnošenje pritužbi kako bi se obezbijedio dosljedan i integrisan pregled slučajeva govora mržnje (na internetu) i saznalo više o tome zašto osobe potencijalno izložene govoru mržnje (na internetu) nerado prijavljuju svoja iskustva i podnose pritužbe.

Uključenost u projekte i aktivnosti saradnje na borbi protiv govora mržnje

Strateški pristup za razvijanje i uspostavljanje saradnje na lokalnom, nacionalnom, bilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou tijelima za jednakost omogućava veću vidljivost, uključenost i ostvarivanje pristupa uzajamnom učenju (peer-to-peer learning).

Uključenost tijela za jednakost u projekte za borbu protiv govora mržnje (na internetu) i njihove buduće potrebe

Samo mali broj tijela za jednakost uključen je u projekte koji se bave govorom mržnje, a koje u velikoj mjeri finansiraju strani donatori. U **Albaniji** je CPD početkom 2020. godine organizovao Nedjelju borbe protiv diskriminacije koja je bila namijenjena i akterima koji se bore protiv govora mržnje, a CPD pripada Savezu protiv mržnje koji podržava Vijeće Evrope (vidi poglavlje 4.3.2). U **Srbiji**, CPE ima više projekata izgradnje kapaciteta koji obuhvataju i govor mržnje, a namijenjeni su policijskim službenicima, OCD-ima i drugim akterima. CPE je također član odbora jednog projekta kojim se obezbjeđuje podrška različitim akterima u borbi protiv govora mržnje i zločina iz mržnje. Jedan od izuzetaka u odnosu na projekte koje finansiraju strani donatori je projekat koji finansira Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u **Crnoj Gori**, a koji provodi NVO 35 mm.¹⁵²

Dobra praksa

U **Crnoj Gori**, PHRF je doprinio objavljivanju preporuka NVO 35 mm, usmjerenih na smanjenje diskriminacije i govora mržnje prema LGBTI osobama, sa posebnim osvrtom na sprječavanje i krivično gonjenje napada na tu zajednicu. Preporuke PHRF-a uglavnom se odnose na obuku sudija, tužilaca i policijskih službenika, edukaciju predstavnika regulatornih tijela, medija i drugih aktera, sistematično prikupljanje podataka i promovisanje tolerancije i jednakosti. Informacije o preporukama objavljene su u štampanim i elektronskim medijima, kao i na društvenim mrežama.

Važni zahtjevi za osmišljavanje, izradu i realizaciju projekata kojima se obezbjeđuje sistematična podrška radu tijela za jednakost u oblasti govora mržnje (na internetu) bili bi procjena potreba (o kojim problemima, aktivnostima i ciljnima grupama se radi) izrada strateškog plana (naročito kada je riječ o tome koje institucije/organizacije uključiti), kao i adekvatni (administrativni) kapaciteti, posebno kada tijelo za jednakost preuzima ulogu vodeće institucije.

Bilateralna saradnja i regionalno/međunarodno umrežavanje tijela za jednakost i njihove dodatne potrebe

Izvještaj o **Crnoj Gori** navodi bilateralni Memorandum o saradnji između PHRF-a i Zaštitnika građana **Srbije** u cilju osiguravanja efikasnijih mjera kada su ljudska prava i slobode građana (što može uključivati govor mržnje (na internetu)) u jednoj od te dvije zemlje uskraćena ili ograničena. OI na Kosovu potpisala je MOR sa CPD u Albaniji i još jedan sa CPD i PA Albanije, CPD i ombudsmenima Sjeverne Makedonije.

Sva tijela za jednakost, osim OI na **Kosovu**, potpisala su Memorandum o razumijevanju između tijela za jednakost Jugoistočne Evrope, čiji je osnovni cilj provođenje godišnje konferencije, gdje je ranije indirektno spominjan govor mržnje, sličnih događaja, kao i razmjena iskustava i najboljih praksi. PHRF u **Crnoj Gori** je uključen u aktivnosti na obukama i studijske posjete sa tijelima za jednakost i institucijama ombudsmana u regiji, CPD u **Sjevernoj Makedoniji** je učestvovala u programu razmjene za tijela za

¹⁵² Pogledati: <http://www.nvo35mm.org/category/projekti/> (25.09.2020.).

jednakost u regiji, uz podršku GIZ-a. Sva tijela za jednakost su članovi EQUINET-a, koja je organizovala seminar pod nazivom "Ne dok smo mi odgovorni! Tijela za jednakost u borbi protiv govora mržnje" ("Not on Our Watch! Equality Bodies fighting Hate Speech") (2018.), objavila studiju pod nazivom "Proširenje programa rada. Tijela za jednakost se bave govorom mržnje" ("Extending the Agenda. Equality Bodies addressing HateSpeech") (2018.) i izdala "Preporuku za borbu protiv diskriminacije i govora mržnje u izbornim kampanjama" (2019.).

Tijela za jednakost u svim zemljama također su imala priliku da učestvuju u radnim grupama EQUINET-a koje su se bavile različitim aspektima govora mržnje (na internetu) – tačke gledišta tijela za jednakost u pogledu borbe protiv govora mržnje, uključujući rasnu i seksističku mržnju, prikaz seksističkog govora mržnje kao posebnog oblika kojem su izložene žene i borba protiv govora mržnje (na internetu) sa pozitivnim pričama.

Dobra praksa

IHRO u **Bosni i Hercegovini** i PHRF u **Crnoj Gori** su za vrijeme izborne kampanje 2019., odnosno 2020. godine, pozvali sve političke partije, kandidate i medije da imaju u vidu Preporuku EQUINET-a za borbu protiv diskriminacije i govora mržnje u izbornim kampanjama. Ovom Preporukom političari se podsjećaju na poštivanje opšteg principa jednakosti i zabranu diskriminacije, kao i preuzimanje odgovornosti za sprječavanje i borbu protiv govora mržnje.

Tijela za jednakost u regiji mogla bi pokrenuti potpisivanje memoranduma o razumijevanju koji će se odnositi isključivo na govor mržnje (na internetu), u cilju saradnje na predmetima (imajući u vidu različita ovlaštenja) i zajedničkog reagovanja na najteže slučajeve.

Zaključci i preporuke

Definisanje govora mržnje

Teško je ocijeniti da li se određeni konkretan slučaj kvalifikuje kao govor mržnje ili zapravo uznemiravanje. Ta kvalifikacija bi, u većini nacionalnih konteksta, vodila različitim putevima pristupa pravdi. Nacionalni zakoni u tom pogledu trebaju osigurati jasnije definicije kojima se uzimaju u obzir relevantne preporuke ECRI-ja, kao i sudska praksa ESLJP-a, CJEU-a i nacionalnih sudova. **Tijela za jednakost** trebaju za sebe, kao i za osobe izložene diskriminatornom govoru, izraditi jasne smjernice o tome gdje povući liniju između govora mržnje i slobode izražavanja i o njihovim odgovornostima prema osobama izloženim govoru mržnje (na internetu). **Vijeće Evrope i EU** mogli bi im pomoći u tom procesu organizovanjem konferencije ili stručnih radionica, gdje bi se saradnji sa nacionalnim tijelima za jednakost, civilnim društvom i pravosudnim akademijama, EQUINET-om i zastupnicima u parlamentu razmatrali/poredili različiti koncepti i razradili vodeći principi.

Usklađivanje zaštite od govora mržnje (na internetu)

Zaštita od govora mržnje i pravna sredstva nisu jednaki za sve osobe koje su mu izložene, obzirom da se oni mogu razlikovati po karakteristikama predmetnog identiteta, sferi života u kojoj se djelo odvija i pravnoj kvalifikaciji prema nacionalnom zakonu. **Tijela za jednakost** uz podršku **Vijeća Evrope i EU** u skladu sa preporukama ECRI-ja iz relevantnih izvještaja o stanju u zemlji trebaju pružiti proaktivnu podršku usklađivanju svih odredbi na nacionalnom nivou, te, u idealnom slučaju, i u regiji, i proširivanju te zaštite na sve oblasti i po svim osnovama navedenim u evropskim i međunarodnim standardima.

Izgradnja kapaciteta za rad na predmetima govora mržnje

Vijeće Evrope i EU trebaju zajedničkim naporima pomoći **tijelima za jednakost** u jačanju kapaciteta za rad na predmetima govora mržnje. To bi trebalo uključivati obuke i izradu smjernica o primjeni međunarodnog pravnog okvira i pravnog okvira EU, koristeći sudska praksa ESLJP-a i CJEU-a i provođenjem i primjenom u praksi preporuka tijela za monitoring kao što je ECRI na nacionalnom nivou. To također treba uključivati razmjenu iskustava omogućavanjem bilateralnih aktivnosti i aktivnosti regionalnog umrežavanja, te razmjenu iskustava u regionalnim mrežama kao što je EQUINET. Te aktivnosti mogle bi uključivati razmjenu informacija o sudskoj praksi i odlukama u predmetima govora mržnje (na internetu), te iskustva o najboljim rješenjima i onome što se u predmetima govora mržnje (na internetu) nije pokazalo uspješnim. Te regionalne aktivnosti mogle bi dovesti do uzajamnog učenja o tome kako postati pro-aktivniji u reagovanju na govor mržnje, posebno javnih ličnosti.

Jačati pristup pravdi

Nejasnoće oko definicije govora mržnje dovode do nedoumica u pogledu mjesta i načina ostvarivanja pristupa pravdi: **tijela za jednakost** trebaju biti spremna da budu prva instanca, te da se, nakon toga, sami pobrinu za slučaj ili da pritužbe upute nadležnoj instituciji. **Tijela za jednakost** zajedno sa ostalim relevantnim akterima trebaju pažljivo i sistematično raditi na poboljšanju povjerenja u institucije koje postupaju po pritužbama, obzirom da nepovjerenje dovodi to nedovoljnog prijavljivanja slučajeva govora mržnje (na internetu) i uspostavljanja kulture nekažnjavanja. Izgradnja povjerenja treba uključivati intenzivno uvezivanje sa drugim akterima, kao što su policija i javno tužilaštvo, ali i OCD-i i (samo)regulatorna tijela za medije. Imenovanje kontakt osoba u policiji i tužilaštvu, za grupe za koje je vjerovatno da će biti izložene govoru mržnje, kao što je slučaj u **Srbiji**, i redovni razgovori između tih kontakt osoba, relevantnih društvenih grupa i tijela za jednakost u skladu sa preporukama ECRI-ja u izvještaju za Srbiju iz 2017. godine, može doprinijeti većem povjerenju u institucije zadužene za postupanje po pritužbama vezanim za govor mržnje (na internetu).

Promovisati pravnu sigurnost

Govor mržnje obuhvaćen je odredbama različitih zakona (npr. zakona o borbi protiv diskriminacije, krivičnog zakona, zakona o medijima), ali one su uglavnom nekonkretno. Sudovi, kao i tijela za jednakost i nezavisne regulatorne agencije za medije, zaduženi su za tumačenje zakonskih odredbi i njihovu primjenu na konkretne predmete. **Tijela za jednakost** mogla bi prikupljati tumačenja sudova i nezavisnih regulatornih agencija za medije kako bi se stekla veća pravna sigurnost i to znanje prenijelo na ugrožene osobe koje im se obraćaju i/ili ih objaviti na svojoj web stranici. **Vijeće Evrope i EU** mogli bi davanjem smjernica o tumačenju i navođenjem primjera iz drugih evropskih zemalja obezbijediti podršku tijelima za jednakost u tim aktivnostima.

Postati proaktivniji

Tijela za jednakost i drugi akteri sa nadležnostima po službenoj dužnosti, trebaju strateški ubrzati aktivnosti na radu na predmetima, što bi moglo uključivati prijavljivanje slučajeva npr. policiji, tužilaštvu ili (samo)regulatornim tijelima za medije kako bi ih upoznali sa slučajevima koji potpadaju pod njihovu nadležnost. Ta tijela za jednakost koja ne mogu podnositi tužbe u ime ugroženih grupa, mogu intenzivnije koristiti druge alate kao što je *amicus curiae*, kako bi izgradili čvrstu osnovu sudske prakse koja bi mogla doprinijeti pojašnjavanju postojećih zakonskih odredbi i promjeni stava prema legitimnosti korištenja govora koji odražava mržnju.

Jačanje pravne pomoći

Dostupnost pravosudnog lanca može se poboljšati omogućavanjem pravne pomoći osobama i grupama izloženim diskriminaciji/govoru mržnje. **Tijela za jednakost**, u savezu sa NVO-ima, institucijama ombudsmana, **Vijećem Evrope i EU** trebaju podržati uvođenje efikasnog sistema pravne pomoći za slučajeve diskriminacije/govora mržnje.

Prevazilaženje ograničenog znanja pravosuđa o govoru mržnje (na internetu)

Tijela za jednakost, u idealnom slučaju, sa uposlenicima institucija ombudsmana i predstavnicima NVO-a trebaju se uključiti u obuke sudija i javnih tužilaca na temu govora mržnje (na internetu). Obuke bi trebale obuhvatati smjernice o definicijama govora mržnje i uznemiravanju i obezbijediti prostor za izradu kriterija kojima se pojašnjava odgovornost sudova, institucija ombudsmana i tijela za jednakost.

Povećanje efikasnosti institucionalnih struktura u borbi protiv govora mržnje (na internetu) i njegovom sprječavanju jačanjem uloge, kapaciteta i resursa tijela za jednakost

Pritužbe – pojasniti ulogu **tijela za jednakost**, institucija ombudsmana, NVO-a, regulatora medija i samo-regulatornih mehanizama, policije i sudova i razviti strateški pristup kojim se podstiče sinergija i smislena podjela posla prosljeđivanjem predmeta govora mržnje (na internetu) instituciji koja je najadekvatnija za njihovo rješavanje. Strateška saradnja sa institucijama ombudsmana, koje javne institucije mogu smatrati odgovornim za bavljenje govorom mržnje (na internetu) u širem smislu od tijela za jednakost, mogla bi povećati učinkovitost preporuka koje izdaju tijela za jednakost.

Podizanje svijesti – tijela za jednakost trebaju izraditi strategiju za podizanje svijesti o načinu prepoznavanja govora mržnje (na internetu), kao i gdje i kako ga prijaviti. Efikasan način podizanja svijesti moglo bi biti obraćanje lokalnom nivou (npr.: regionalne kancelarije tijela za jednakost/institucija ombudsmana, lokalne vlasti i OCD-i i zajednice) i onima koju su posebno izloženi govoru mržnje (na internetu) (LGBTI populacija i nacionalne manjine kao što su Romi).

Promotivne aktivnosti i aktivnosti odnosa sa javnošću – tijela za jednakost trebaju izraditi sveobuhvatnu strategiju komunikacije o borbi protiv govora mržnje (na internetu), što bi, u idealnom slučaju, trebalo uraditi u saradnji sa akterima kao što su nadležna ministarstva, nezavisne institucije, samo(regulatorna) tijela za medije, OCD-i i mediji.

Istraživanje/ankete – tijela za jednakost trebaju izraditi strategiju za osmišljavanje i provođenje istraživanja i anketa. To bi uključivalo utvrđivanje potencijalnih i adekvatnih partnera za zajedničko ugovaranje ili provođenje istraživanja o govoru mržnje (na internetu), čime se rad tijela za jednakost jača i dopunjava. Izrada metodologija i uspostavljanje efikasne podjele posla između relevantnih aktera treba garantovati da će se dobiveni nalazi moći koristiti za usmjeravanje budućih prioriteta i aktivnosti tijela za jednakost.

Aktivnosti na obukama – ciljne grupe čine: osoblje tijela za jednakost/institucija ombudsmana, policija, tužioci, sudije (samo)regulatorna tijela za medije, novinari, OCD-i, zajednice i šira javnost. **Tijela za jednakost** trebaju razviti strateški pristup za kontinuiranu obuku svojih uposlenika o govoru mržnje (na internetu) te načinu obuke svojih uposlenika za obučavanje drugih relevantnih aktera o borbi protiv govora mržnje (na internetu) i njegovom sprječavanju.

Promovisati prikupljanje podataka

Tijela za jednakost trebaju voditi bazu podataka o svim slučajevima vezanim za diskriminaciju, a bilo bi poželjno da ona sadrži posebnu kategoriju za slučajeve govora mržnje (na internetu). Tijela za jednakost također bi mogla prikupljati podatke o predmetima govora mržnje koje procesuiraju sudovi, institucije ombudsmana ili savjeti za medije, s tim da to ne isključuje obavezu odgovarajućih organa da prikupljaju podatke o slučajevima govora mržnje. U izvještaju o Albaniji za 2020. godinu, ECRI preporučuje da vlasti trebaju sarađivati sa tijelom za jednakost, institucijom ombudsmana, OCD-ima, (naročito onim iz zajednica koje su posebno izložene govoru mržnje), policijom i tužilaštvom, a u cilju uspostavljanja sveobuhvatnog sistema monitoringa slučajeva govora mržnje (na internetu).

Omogućiti što lakši pristup informacijama o govoru mržnje (na internetu)

Tijela za jednakost trebaju objavljivati uspješno riješene predmete govora mržnje (na internetu) da bi podstakli traženje zaštite prava. Web stranica, godišnji izvještaj i druge relevantne objave trebaju imati posebna poglavlja o govoru mržnje (na internetu), a u specijalnim/tematskim izvještajima treba posvetiti pažnju relevantnim aspektima govora mržnje (na internetu). Bilo bi poželjno da tijela za jednakost uključe zajednice koje su posebno izložene govoru mržnje u izradu lako dostupnih informacija prilagođenih potrebama osoba koje su potencijalno izložene govoru mržnje.

Promovisati slobodu izražavanja i drugačijeg mišljenja

Tijela za jednakost trebaju igrati ključnu ulogu u promovisanju slobode izražavanja i drugačijeg mišljenja, protivljenjem strategijama koje uglavnom podrazumijevaju zabranu komentara na web stranicama i društvenim medijima i davanjem podrške pružiocima medijskih usluga u njihovoj odgovornosti ublažavanja sadržaja i uspostavljanja mehanizama za podnošenje prigovora koji omogućavaju njihovo transparentno rješavanje. (Samo)regulatorna tijela za medije mogla bi biti snažan partner tijelima za jednakost u zagovaranju slobode izražavanja i poštovanja ljudskog dostojanstva i razlika.

Rješavati pitanje govora mržnje (na internetu) političara i drugih javnih ličnosti

Tijela za jednakost trebaju nastojati da ostvare stratešku saradnju sa OCD-ima u borbi protiv govora mržnje (na internetu) političara i drugih javnih ličnosti. OCD-ima bi prijavljivanje slučajeva govora mržnje (na internetu) možda moglo biti lakše, ali je moguće da oni nemaju dovoljno sredstava za podršku osobama izloženim toj vrsti govora mržnje (na internetu). Tijela za jednakost bi također mogla osnažiti kada bi javni nacionalni mediji bili u obavezi da objavljuju sve odluke sudova ili tijela za jednakost vezane za govor mržnje pripisan političarima i javnim ličnostima.

Jačati kulturu (ljudskih) prava u cilju češćeg rješavanja pitanja govora mržnje (na internetu) i prevazilaženja nedovoljnog prijavljivanja

Tijela za jednakost drugi relevantni akteri trebaju podizati svijest o štetnim posljedicama govora mržnje po pojedince i društvo, gdje se jasno utvrđuje da je govor mržnje (na internetu) nezakonit i da se njime narušavaju dostojanstvo i prava drugih. Promovisanje kulture (ljudskih) prava treba imati za cilj

podizanje svijesti kod osoba za koje postoje veći izgledi da će biti izložene govoru mržnje (na internetu), ali i motivisanje ljudi na savezništvo u borbi protiv govora mržnje (na internetu). **Tijela za jednakost** i drugi relevantni akteri trebaju promovisati uspješne primjere, pozitivne poruke i kontra-narative.

Literatura

N. Avdiu (2020) *Izveštaj o stanju u zemlji– Kosovo*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", ("Strengthening Equality Bodies in the Western Balkan Region in the Field of Hate Speech"), Priština.

N. Crowley (2018) *Proširenje programa rada. Tijela za jednakost se bave govorom mržnje. Perspektiva Equinet-a* (*Extending the Agenda. Equality Bodies addressing Hate Speech. An Equinet Perspective*), dostupno na linku: http://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/05/hate_speech_perspective_-_web.pdf (17.02.2020.)

Vijeće Evrope, Preporuka br. R (97) 20 Komiteta ministara državama članicama o "govoru mržnje", usvojena 30.10.1997. godine, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680505d5b> (17.02.2020.)

Okvirna odluka Vijeća br. 2008/913/JHA od 28.11.2008. godine o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije krivičnopravnim sredstvima (Okvirna odluka), dostupna na linku: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN> (17.02.2020.)

Preporuka Komisije o standardima za tijela za jednakost od 22.6.2018. godine, dostupno na linku: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4.pdf (17.02.2020.)

Preporuka br. 2 ECRI-ja o opštoj politici o tijelima za jednakost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-/16808b5a23> (17.02.2020.)

Preporuka br. 15 ECRI-ja o opštoj politici o borbi protiv govora mržnje, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01> (17.02.2020.)

ECRI (2020) Izveštaj ECRI –ja o Albaniji (šesti ciklus monitoringa), dostupno na linku: <https://rm.coe.int/report-on-albania-6th-monitoring-cycle-/16809e8241> (21.09.2020.)

ECRI (2017) Izveštaj ECRI-ja o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoringa), dostupno na linku: <https://rm.coe.int/third-report-on-bosnia-and-herzegovina/16808b5602> (21.09.2020.)

ECRI (2017) Izveštaj ECRI-ja o Crnoj Gori (peti ciklus monitoringa), dostupno na linku: <https://rm.coe.int/second-report-on-montenegro/16808b5942> (21.09.2020.)

ECRI (2016) Izveštaj ECRI-ja o Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (peti ciklus monitoringa), dostupno na linku: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-/16808b590b> (21.09.2020.)

ECRI (2017) Izveštaj ECRI-ja o Srbiji (peti ciklus monitoringa), dostupno na linku: <https://rm.coe.int/third-report-on-serbia/16808b5bf4> (21.09.2020.)

ECRI (2020.) Zaključci ECRI-ja o provođenju preporuka koje su predmet prelaznog praćenja po pitanju Bosne i Hercegovine, usvojeni 10.12.2019. godine, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809cde0e> (25.09.2020.)

EQUINET (2019.) Preporuka za borbu protiv diskriminacije i govora mržnje u izbornim kampanjama, dostupno na linku: https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/equinet_election_recommendation_final.pdf (15.04.2020.).

Evropska komisija (2019.), Radni dokument osoblja Komisije: Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu, SWD (2019) 219 final, dostupno na linku: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf> (10.04.2020.).

Izveštaj Evropske komisije o napretku Sjeverne Makedonije, 29. maj 2019. godine, 2.2 Vladavina prava, poglavlje 23., 2.2.1 Pravosuđe i osnovna prava, Osnovna prava, Sloboda izražavanja, dostupno na linku: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf> (25.09.2020.).

Evropski sud za ljudska prava (2020.) *Informativni članci– govor mržnje*, dostupno na linku: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf (17.02.2020.).

FRA (izdanje) (2012.) *Pristup pravdi u slučajevima diskriminacije u EU – koraci ka daljoj ravnopravnosti*, dostupno na linku: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012-access-to-justice-social.pdf> (17.02.2020.).

FRA (2016.) *Osiguravanje pravde za žrtve zločina iz mržnje: viđenje stručnjaka*, dostupno na linku: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-justice-hate_crime-victims_en.pdf (17.02.2020.).

FRA (2018.) *Praksa evidentiranja zločina iz mržnje i prikupljanja podataka u EU*, dostupno na linku: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf (17.02.2020.).

Freedom of House, Godišnji izvještaj za 2014. godinu, dostupno na linku: <https://freedomhouse.org/report/freedom-%20%20%20press/2014/montenegro#.VcwUuWCFPIU> (08.08.2020.).

A. Gugu Bushati (2020.) *Izvještaj o stanju u zemlji– Albanija*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", Tirana.

E. Hodžić (2020.) *Izvještaj o stanju u zemlji– Bosna i Hercegovina*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", Sarajevo.

G. Miletić (2020.) *Izvještaj o stanju u zemlji– Srbija*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", Beograd.

M. Mirceska (2020.) *Izvještaj o stanju u zemlji– Sjeverna Makedonija*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", Skoplje.

E. Mihajlova/J. Bacovska/T. Shekerdjiev (2013.): *Sloboda izražavanja i govor mržnje*. OSCE –Polyesterday: Skoplje. OSCE (2018.), <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/413027.pdf> (08.08.2020.).

A. Spaić (2020.) *Izvještaj o stanju u zemlji– Crna Gora*, "Jačanje tijela za jednakost u regiji Zapadnog Balkana u oblasti govora mržnje", Podgorica.

Pravni izvori specifični za pojedine zemlje

Albanija/Odluka AMA br. 228 (11.12.2017.) *Kodeks o audio-vizuelnom emitovanju medija (Audio-Visual Media Broadcasting Code)*, dostupno na linku: <http://ama.gov.al/wp-content/uploads/2019/06/AUDIOVISUAL-MEDIA-BROADCASTING-CODE-.pdf> (30.04.2020.).

Albanija/Zakon o krivičnom postupku, zakon br. 7905, 31.05.1995., izmijenjen i dopunjen zakonom br. 35/2017 (30.03.2017.).

Albanija/Etički kodeks za novinare (2018), dostupno na linku: <https://kshm.al/en/about-us/code-of-ethics/> (30.4.2020.).

Albanija/Zakon br. 97/2013o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama u Republici Albaniji, dostupno na linku: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)007-e) (24.09.2020.).

Bosna i Hercegovina/Službeni list BiH, br. 3/16, *Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija*.

Bosna i Hercegovina/Vijeće za štampu u BiH (2010) *Kodeks za štampu i online medije BiH*, dostupno na linku: http://english.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=9&lang=bs (21.05.2020.).

Kosovo/Zakon br. 04/L-044, dostupno na linku: <http://kpm2.spinagency.com/assets/cms/uploads/files/LAW%20No.%2004%20L-044%20ON%20THE%20INDEPENDENT%20MEDIA%20COMMISSION.pdf> (21.09.2020.).

Crna Gora/AEM/ 01 – 147 (10.02.2018), Crna Gora/AEM/ 01 – 141 (10.02.2018.), dostupno na linku: <https://aemcg.org/obavjestenje/odluke-i-rjesenja-savjeta/> (25.09.2020.).

Crna Gora/AEM/02-212 (09.02.2018.), dostupno na linku: <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2018/05/Upozorenje-Srpska-TV-09.02.2018.pdf> (25.09.2020.).

Crna Gora/Službeni list, br. 18/14, *Zakon o zabrani diskriminacije*.

Crna Gora/ Službeni list, br. 046/10, 040/11, 053/11, 006/13, 055/16, *Zakon o elektronskim medijima*, dostupno na linku: <https://aemcg.org/wp-content/uploads/2011/11/Electronic-Media-Low-17.08.2016.pdf> (21.09.2020.).

Sjeverna Makedonija/*Etički kodeks za novinare Sjeverne Makedonije*, dostupno na linku: <https://semm.mk/en/pravna-ramka-3/2015-11-01-07-10-08/kodeks> (25.09.2020.).

Sjeverna Makedonija/Službene novine br. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018, 27/2019, 42/2020, *Zakon o audio i audiovizuelnim medijskim uslugama*.

Sjeverna Makedonija/Službene novine br. 184/2013, 13/2014, *Zakon o medijima*.

Sjeverna Makedonija/*Pravilnik Komisije za žalbe CMEM-a*, dostupno na linku: <https://semm.mk/en/komisija-za-zalbi-3/delovnik> (25.09.2020), statut i pravilnici.

Srbija/Udruženje onlajn medija, *Kodeks Asocijacije Onlajn Medija* (2017.).

Srbija/Službeni glasnik, br. 83/14, 58/15 i 12/16, *Zakon o javnom informisanju i medijima*.

Srbija/Službeni glasnik, br. 55/15, *Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga*.

Srbija/Savet za štampu, *Poslovnika o radu Komisije* (2016.).

Srbija/Savet za štampu, *Kodeks novinara Srbije* (2013.), <http://www.savetzastampu.rs/english/serbian-journalists-code-of-ethics/105/2015/11/03/serbian-journalists-code-of-ethics.html> (25.09.2020.).

Ostali izvori specifični za pojedine zemlje

Bosna i Hercegovina/M. Lučić-Čatić A. Bajrić (2013.) *Procesuiranje kaznenih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini: Perspektiva tužitelja*, Sarajevo: Analitika-Centar za društveno istraživanje, dostupno na linku: http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/procesuiranje_kaznenih_djela_-_web_-_final_24decembar.pdf (20.05.2020.).

Kosovo/Nezavisna komisija za medije, Izvještaj o monitoringu pružalaca audiovizuelnih medijskih usluga za vrijeme izborne kampanje 2019. godine, dostupno na linku: <https://www.kpm-ks.org/assets/cms/uploads/files/Raport%20monitorimi%20-%20OSHMA%20gjat%20C3%AB%20fusht%20C3%ABs%20p%20C3%ABr%20zgjedhjet%20e%20jasht%20C3%ABzakonshme%20lokale%202019.pdf> (21.09.2020.).

Kosovo/Državni tužilac (2020.) *Godišnji izvještaj za 2019. godinu*, dostupno na linku: <https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Raporte/Raporti%20i%20pun%20C3%ABs%20s%20C3%AB%20Prokurorit%20t%20C3%AB%20Shtetit%20C%20p%20C3%ABr%20viti%202019.pdf> (25.09.2020.).

Crna Gora/LGBT Forum Progress (2019.) *Pravna zaštita LGBTIQ osoba u Crnoj Gori*, dostupno na linku: <https://lgbtprogres.me/publikacije/pravna-zastita-lgbtqi-osoba-u-crnoj-gori-primjeri-iz-prakse/> (14.04.2020.).

Crna Gora/QUEER (2016.) *Preporuke u cilju smanjenja diskriminacije i govora mržnje prema LGBTIQ osobama u Crnoj Gori*, dostupno na linku: <http://www.nvo35mm.org/wp-content/uploads/2019/12/%E2%80%9Ezaustavimo-za-%C4%8Darani-krug-mr%C5%BEenje-i-nasilja%E2%80%9C.pdf> (20.04.2020.).

Crna Gora/Zaštita ljudskih prava i sloboda, *Godišnji izvještaj za 2016. godinu*, dostupno na linku: https://www.ombudsman.co.me/docs/1491305524_final-izvjestaj-za-2016-04.pdf (20.04.2020.).

Sjeverna Makedonija/Helsinški komitet Republike Sjeverne Makedonije, web stranica *Prijavi zločin iz mržnje* gdje građani mogu podnositi prijave online popunjavanjem obrasca, putem e-maila, aplikacija za Android i I-phone, twittera, dostupno na stranici: <http://www.govornaomraza.mk/> (25.09.2020.).

Sjeverna Makedonija/Registar profesionalnih internetskih medija, dostupno na stranici: www.promedia.mk (25.09.2020.).

Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2016.), *Priručnik za novinare i novinarke – Borba za ravnopravnost*.

Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, (2016.), *Strateški plan Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (2016-2020)*.

Srbija/Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu*.

Srbija/Komisija za žalbe Saveta za štampu, Zapisnik sa sednice održane 30.8.2018., dostupno na linku <http://www.zalbe.rs/zalba/4411> (25.09.2020.).

Srbija/Komisija za žalbe Saveta za štampu, Žalba/Udruženje građana produkcija Roma World, dostupno na linku: <http://www.zalbe.rs/zalba/4389> (25.09.2020.).

Srbija/Republičko telo za elektronske medije, 07-1793/19-6 (15.11.2019.)

Srbija/Tanjug (2012.), "Presuda za govor mržnje prema LGBT" objavljeno u: *Mondo* (15.02.2012.), <https://mondo.rs/Info/Drustvo/a235158/Presuda-za-govor-mrznje-prema-LGBT.html> (27.03.2020.).

Razgovori koje su obavili nacionalni eksperti

Albanija/Razgovor sa komesarom za zaštitu od diskriminacije, R. Gajdja, 11. maj 2020. godine

Kosovo/Razgovor sa G. Salijevic, Roma Versitas, 16. juni 2020. godine

Kosovo/Razgovor sa B. Kastrati, 16. juni 2020. godine

Kosovo/Razgovor sa S. Dragidella, 17. juni 2020. godine

Sjeverna Makedonija/Informacije dobijene u razgovoru putem Viber-a sa Aleksandrom Jovanoskim, pravnim savjetnikom/koordinatorom projekta i Slavicom Anastasovskom, pravnim savjetnikom/koordinatorom projekta, Programa HCNM-a o govoru mržnje na internetu, 15. maja 2020. godine

Sjeverna Makedonija/Podaci Osnovnog suda u Skoplju 2 (građanski sud) dostavljeni poštom, 20. maj 2020. godine

Sjeverna Makedonija/Razgovor sa Deniz Sulejman, službenikom za projekte u AJM, putem Skype-a, 8. maj 2020. godine

Sjeverna Makedonija/Razgovor sa Marinom Tunevom, izvršnim direktorom Savjeta, putem Skype-a, 5. maj 2020. godine

Ovaj izvještaj je izrađen uz finansijsku podršku
Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi izraženi u
njemu su odgovornost autora i ne predstavljaju
nužno zvanične stavove nijedne strane.

Vijeće Europe je vodeća organizacija za ljudska
prava na kontinentu. Obuhvata 47 država,
uključujući i sve članice Evropske unije. Sve države
članice Vijeća Europe potpisale su Evropsku
konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj
zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.
Europski sud za ljudska prava nadgleda primjenu
Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da
udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno
su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i
održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost,
toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je
posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti
sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Finansirano
od strane Evropske unije
i Vijeća Evrope



Implementirano
od strane Vijeća Evrope