

BORBA PROTIV GOVORA MRŽNJE



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

BORBA PROTIV GOVORA MRŽNJE

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do 500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se izvod ne koristi izvan konteksta, da ne daje nepotpune informacije niti na neki drugi način dovodi čitaoca na pogrešne zaključke o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta.

Izvor teksta je uvek obavezno navesti na sledeći način "© Savet Evrope, godina objavljivanja".

Sve druge zahteve za reprodukciju/prevod dela i celog teksta, treba uputiti Direktoratu za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na publishing@coe.int).

Dizajn i izgled korice:
Odeljenje za izradu dokumenata i publikacija
(DPDP), Savet Evrope
Fotografija: Shutterstock

Urednička jedinica DPDP-a nije lekturisala ovu publikaciju radi ispravljanja štamparskih i gramatičkih grešaka.

©Savet Evrope, maj 2024
Štampano u Savetu Evrope

Sadržaj

PREPORUKA CM/REC(2022)16	5
Preambula	5
Dodatak preporuci CM/Rec(2022)16	7
Načela i smernice o sveobuhvatnom pristupu borbi protiv govora mržnje	7
EKSPLANATORNI MEMORANDUM	14
Uvod	14
1. Obim, definicija i pristup	16
2. Pravni okvir	20
Krivično pravo	22
Građansko i upravno pravo	24
Zakonodavstvo u vezi sa govorom mržnje na internetu	26
3. Preporuke upućene ključnim akterima	31
Javni službenici, izabrana tela i političke stranke	31
Internet posrednici	32
Mediji	36
Organizacije civilnog društva	37
4. Podizanje svesti, obrazovanje, obuka i upotreba kontra-govora i alternativnog govora	38
5. Podrška onima koji su na meti govora mržnje	41
6. Praćenje i analiza govora mržnje	43
7. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja	45

Preporuka CM/Rec(2022)16¹

Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje

(Usvojio Komitet ministara 20. maja 2022.
na 132. sednici Komiteta ministara)

PREAMBULA

Komitet ministara, u skladu sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da su se države članice Saveta Evrope obavezale da garantuju prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (ETS br. 5, „Konvencija“) svima u okviru svoje nadležnosti, kao i da su ljudska prava i slobode univerzalne, nedeljive, međuzavisne i međusobno povezane i da se primenjuju i onlajn i oflajn;

Naglašavajući da priprema i primena politika i zakona za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega zahtevaju pažljivo balansiranje između prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8. Konvencije), prava na slobodu izražavanja (član 10. Konvencije) i prava na slobodu od diskriminacije u pogledu zaštićenih prava iz Konvencije (član 14. Konvencije);

Ističući da je, u cilju efikasnog sprečavanja govora mržnje i borbe protiv njega, ključno identifikovati i razumeti njegove osnovne uzroke i širi društveni kontekst, kao i njegove različite izraze i različite uticaje na one koji su mu meta;

Konstatujući da je govor mržnje duboko ukorenjen, složen i višedimenzionalan fenomen, koji poprima mnoge opasne oblike i može se veoma brzo i jednostavno širiti putem interneta i da stalna dostupnost govora mržnje na internetu pogoršava njegov uticaj, uključujući i onaj van njega;

Shvatajući da govor mržnje negativno utiče na pojedince, grupe i društva na različite načine i sa različitim stepenom ozbiljnosti, uključujući ulivanje straha i izazivanje poniženja onima koji su njegova meta i tako što ima odvrćajući efekat na učešće u javnoj debati, što je štetno za demokratiju;

Uz razumevanje da pojedinci i grupe mogu biti na meti govora mržnje po različitim osnovama ili kombinacijama osnova, i potvrđujući da je tim osobama i grupama potrebna posebna zaštita, bez narušavanja prava drugih osoba ili grupa;

Svesni da govor mržnje ometa i često krši pravo na poštovanje privatnog života i zabranu diskriminacije, koji su od suštinskog značaja za očuvanje ljudskog dostojanstva onih koji su na meti govora mržnje i za obezbeđivanje da ne budu isključeni iz javne rasprave;

Potvrđujući svoju duboku posvećenost zaštiti prava na slobodu izražavanja, koje je jedan od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva, kao što je zagarantovano članom 10. Konvencije, koji štiti slobodu mišljenja i primanja i saopštavanja informacija i ideja, bez mešanja javnih vlasti i bez obzira na granice;

Ističući da je sloboda izražavanja primenljiva ne samo na informacije ili ideje na koje se blagonaklono gleda ili koje se smatraju neuvredljivim ili su predmet ravnodušnosti, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva;

Podsećajući da ostvarivanje prava na slobodu izražavanja nosi sa sobom dužnosti i odgovornosti i da svako ograničavanje ovog prava mora biti u potpunosti usklađeno sa članom 10. stav 2. Konvencije i stoga usko tumačeno i u skladu sa zahtevima zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti legitimnim ciljevima;

Smatrajući da izražavanje koji imaju za cilj poništenje bilo kojih prava i sloboda navedenih u Konvenciji ne uživa zaštitu po njoj, u skladu sa njenim članom 17 o zabrani zloupotrebe prava;

1. U skladu sa članom 10.2c Poslovnika o sastancima predstavnika ministara, Republika Bugarska zadržava pravo svoje vlade da se pridržava ili ne Poglavlja I „Delokrug, definicija i pristup“ Preporuke. Odlukom Ustavnog suda br. 13/2018, termin „rodni identitet“ je nespojiv sa pravnim poretkom Republike Bugarske.

Svesni da se govor mržnje definiše i razume na različite načine na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou i da je od ključnog značaja razvijati zajedničko razumevanje o konceptu, prirodi i implikacijama ovog fenomena i osmisliti efikasnije politike i strategije za borbu protiv njega;

Smatrajući da mere za borbu protiv govora mržnje treba da budu odgovarajuće i srazmerne stepenu ozbiljnosti njegovog izražavanja; neki izrazi govora mržnje zahtevaju reagovanje po krivičnom zakonu, dok drugi zahtevaju građansko-pravni ili upravno-pravni odgovor, ili ih treba rešavati merama vanpravne prirode, kao što su obrazovanje i podizanje svesti, ili kombinacija različitih pristupa i mera;

Ističući da, u svetlu svoje pozitivne obaveze da obezbede efikasno ostvarivanje osnovnih sloboda i spreče kršenje ljudskih prava, države članice moraju da se pozabave govorom mržnje i obezbede bezbedno i podsticajno okruženje za javnu debatu i komunikaciju, uključujući i slučajeve kada se odvijaju na platformama ili putem drugih usluga koje nude privatni akteri;

Smatrajući da uvredljive ili štetne vrste izražavanja koje nisu dovoljno ozbiljne da bi bile legitimno ograničene Konvencijom treba da se rešavaju merama vanpravne prirode;

Ističući ključnu ulogu koju mediji, novinari i drugi vidovi čuvara javnog interesa imaju u demokratskim društvima i činjenicu da mogu dati važan doprinos u borbi protiv govora mržnje razotkrivanjem, izveštavanjem, kritikom i osudom govora mržnje, kao i pružanjem kanala i foruma za kontra-narativ i šire doprinesu pluralizmu i društvenoj koheziji;

Svesni da internet posrednici mogu da olakšaju javnu debatu, posebno putem digitalnih alata i usluga koje stavljaju na raspolaganje, istovremeno naglašavajući da se ti alati i usluge mogu koristiti za brzo i obimno širenje zabrinjavajuće količine govora mržnje i podvlačeći da internet posrednici treba da obezbede da njihove aktivnosti nemaju ili ne omogućavaju negativan uticaj na ljudska prava na mreži i da se pozabave takvim uticajima kada se pojave;

Prepoznajući da zakonodavne mere i mere javnih politika za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega na mreži treba redovno revidirati kako bi se uzela u obzir brza evolucija tehnologije i usluga na mreži i, šire, digitalnih tehnologija i njihov uticaj na tokove informacija i komunikacija u savremenim demokratskim društvima; i priznajući da te revizije treba da uzmu u obzir dominantan položaj određenih internet posrednika, asimetriju moći između određenih digitalnih platformi i njihovih korisnika i uticaj ove dinamike na demokratije;

Zaključujući, u svetlu gorenavedenih razmatranja, da je potreban sveobuhvatan pristup za efikasno sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega oflajn i onlajn, koji se sastoji od koherentne strategije i širokog niza pravnih i vanpravnih mera koje uzimaju u obzir specifične situacije i širi kontekst;

Prepoznajući važnost saradnje više zainteresovanih strana i ključne uloge koje javne institucije i privatni i nevladini akteri mogu da imaju u identifikovanju i sprovođenju mera za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega, za promovisanje kulture inkluzivnosti i za pomoć onima koji su na meti govora mržnje da ostvare svoja prava;

Nadovezujući se na postojeće sporazume Saveta Evrope i druge relevantne instrumente za postavljanje standarda, oslanjajući se na relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava i nalaze i preporuke nadzornih tela Saveta Evrope, posebno na Preporuku Rec(97)20 Komiteta ministara državama članicama o „govoru mržnje“, Preporuka Rec(97)21 Komiteta ministara državama članicama o medijima i promovisanju kulture tolerancije i Preporuci opšte politike br. 15 o borbi protiv govora mržnje Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije i poznajući šire međunarodne i evropske standarde za ljudska prava;

Sa ciljem da pruži smernice svima onima koji se suočavaju sa kompleksnim zadatkom sprečavanja i borbe protiv govora mržnje, uključujući u onlajn okruženju,

Preporučuje da vlade država članica:

1. preduzmu sve neophodne mere da se obezbedi blagovremena i puna primena principa i smernica koji su priloženi ovoj preporuci;
2. preduzmu odgovarajuće mere za podsticanje i podršku nacionalnim institucijama za ljudska prava, telima za ravnopravnost, organizacijama civilnog društva, medijima, internet posrednicima i drugim zainteresovanim stranama da usvoje mere koje su za njih navedene u principima i smernicama priloženim uz ovu preporuku;
3. štite ljudska prava i osnovne slobode u digitalnom okruženju, uključujući saradnju sa internet posrednicima, u skladu sa Preporukom CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika i drugim primenljivim standardima Saveta Evrope;

4. promovišu ciljeve ove preporuke na državnom, evropskom i međunarodnom nivou i angažuju se u dijalogu i saradnji sa svim zainteresovanim stranama za postizanje tih ciljeva;
5. obezbede da ova preporuka bude prevedena na nacionalne, regionalne i manjinske jezike i da se distribuira u što većoj meri i svim dostupnim sredstvima među nadležnim organima i zainteresovanim stranama;
6. redovno revidiraju status implementacije ove preporuke u cilju povećanja njenog uticaja i informišu Komitet ministara o merama koje su preduzele države članice i druge zainteresovane strane, postignutom napretku i svim preostalim nedostacima.

DODATAK PREPORUCI CM/REC(2022)16

Načela i smernice o sveobuhvatnom pristupu borbi protiv govora mržnje

1. Obim, definicija i pristup

1. Cilj sledećih načela i smernica je da pomognu državama članicama i drugim relevantnim akterima u sprečavanju govora mržnje i borbi protiv njega na sveobuhvatan način, uključujući i u onlajn okruženju, kako bi se obezbedila efikasna zaštita od govora mržnje u okviru ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.
2. Za potrebe ove Preporuke, pod govorom mržnje se podrazumevaju sve vrste izražavanja koje podstiču, promovišu, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju prema osobi ili grupi osoba, ili ih omalovažavaju, zbog njihovih stvarnih ili pretpostavljenih ličnih svojstava ili statusa kao što su „rasa“², boja, jezik, vera, nacionalnost, nacionalno ili etničko poreklo, starost, invaliditet, pol, rodni identitet i seksualna orijentacija.
3. Pošto govor mržnje obuhvata niz izraza mržnje koji se razlikuju po svojoj ozbiljnosti, šteti koju izazivaju i njihovom uticaju na pripadnike određenih grupa u različitim kontekstima, države članice treba da obezbede da postoji niz pravilno prilagođenih mera za efikasno sprečavanje i borbu protiv govora mržnje. Takav sveobuhvatan pristup treba da bude u potpunosti usklađen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (Suda) i treba da pravi razliku između:
 - a. i. govora mržnje koji je zabranjen krivičnim zakonom; i
 - ii. govora mržnje koji ne dostiže nivo ozbiljnosti potreban za krivičnu odgovornost, ali je ipak predmet građanskog ili upravnog prava; i
 - b. uvredljive ili štetne vrste izražavanja koje nisu dovoljno ozbiljne da bi bile legitimno ograničene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, ali ipak zahtevaju alternativne odgovore, kao što je navedeno u nastavku, kao što su: protivgovor i druge protivmere; mere koje podstiču interkulturalni dijalog i razumevanje, uključujući i putem medija i društvenih mreža; i relevantne aktivnosti koje imaju za cilj obrazovanje, razmenu informacija i podizanje svesti.
4. Prilikom procene ozbiljnosti govora mržnje i utvrđivanja koja vrsta odgovornosti, ako postoji, treba da se pripiše nekom konkretnom izrazu, organi država članica i druge zainteresovane strane treba da, prateći smernice date u relevantnoj sudskoj praksi Suda, uzmu u obzir sledeće faktore i međusobnu povezanost između njih: sadržaj izraza; politički i društveni kontekst u vreme izražavanja; nameru govornika; ulogu i status govornika u društvu; kako se izraz širi ili pojačava; sposobnost izraza da dovede do štetnih posledica, uključujući neminovnost takvih posledica; prirodu i veličinu publike i karakteristike grupe koja je njegova meta.
5. Da bi sprečile govor mržnje i borile se protiv njega, države članice treba da primenjuju sveobuhvatan pristup, pripremaju i primenjuju različite politike, zakone, strategije ili akcione planove, izdvajaju odgovarajuća sredstva za njihovu primenu i angažuju različite zainteresovane strane navedene u odeljku 3 ovog dodatka.
6. Kada pripremaju i sprovode takve politike, zakone, strategije ili akcione planove protiv govora mržnje, države članice treba da obrate dužnu pažnju na važnost:
 - a. razjašnjavanja koje vrste izražavanja ne spadaju pod zaštitu koju pruža sloboda izražavanja;

2. Pošto sva ljudska bića pripadaju istoj vrsti, Komitet ministara odbacuje, kao i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), teorije zasnovane na postojanju različitih „rasa“. Međutim, u ovom dokumentu, termin „rasa“ se koristi kako bi se osiguralo da one osobe koje se generalno i pogrešno percipiraju kao „pripadnici drugih rasa“ ne budu isključene iz zaštite predviđene zakonima i sprovođenjem smernica za sprečavanje i suzbijanje govora mržnje.

- b. sprovođenje principijelnog pristupa zasnovanog na ljudskim pravima koji uzima u obzir specifičnosti različitih medija i digitalnih tehnologija i potencijalni uticaj govora mržnje koji se kroz njih širi na ciljane osobe i grupe;
- c. zauzimanja usaglašenog i zajedničkog pristupa sa više zainteresovanih strana zbog višedimenzionalne prirode govora mržnje;
- d. obezbeđivanja da sve relevantne zainteresovane strane budu svesne i osetljive na kumulativni efekat govora mržnje koji je zasnovan na više osnova, uključujući potrebu za pristupom koji je osetljiv na uzrast i pol; i
- e. aktivnog dopiranja do onih koji su na meti govora mržnje i uključivanja njihove perspektive u zakone, politike i druge odgovore na govor mržnje.

2. Pravni okvir

7. Za sprečavanje i borbu protiv govora mržnje u oflajn i onlajn okruženju, države članice treba da obezbede postojanje sveobuhvatnog i delotvornog pravnog okvira, koji se sastoji od odgovarajuće usklađenih odredbi građanskog, upravnog i krivičnog prava. Krivično pravo treba primenjivati samo kao krajnje sredstvo i za najteže slučajeve govora mržnje.

8. U meri u kojoj ovaj pravni okvir dozvoljava postavljanje ograničenja na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, države članice treba da obezbede da zakonodavstvo u potpunosti ispunjava zahteve člana 10. stav 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima i relevantne sudske prakse Suda i da dozvoljava sudskim i drugim organima da je primenjuju u skladu sa tim zahtevima, uključujući one o pristupačnosti, predvidljivosti i preciznosti zakona, kao i da uzmu u obzir faktore za procenu ozbiljnosti govora mržnje pomenute u stavu 4. iznad.

9. Države članice treba da uspostave efikasne pravne i praktične mere zaštite od bilo kakve pogrešne upotrebe ili zloupotrebe pravnog okvira koji se odnosi na govor mržnje, posebno u svrhu sprečavanja javne debate i ućutkivanja kritičkih glasova, političkih protivnika ili pripadnika manjina.

10. Države članice treba da osnaže organe za ravnopravnost, nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva koje imaju legitiman interes u borbi protiv govora mržnje da pomognu i predstavljaju one koji su na meti govora mržnje u pravnim postupcima i da pokreću sudske postupke u vezi sa govorom mržnje, uključujući, gde je primenljivo, u sopstveno ime.

Krivično pravo

11. Države članice treba da preciziraju i jasno definišu u svom nacionalnom krivičnom zakonu koji izrazi govora mržnje podležu krivičnoj odgovornosti, *kao što su*:

- a. javno podsticanje na činjenje genocida, zločina protiv čovečnosti ili ratnih zločina;
- b. javno podsticanje na mržnju, nasilje ili diskriminaciju;
- c. rasističke, ksenofobične, seksističke i LGBTI-fobične pretnje;
- d. rasističke, ksenofobične, seksističke i LGBTI-fobične javne uvrede pod uslovima kao što su oni koji su posebno navedeni za uvrede na mreži u Dodatnom protokolu uz Konvenciju o sajber kriminalu koji se odnosi na kriminalizaciju dela rasističke i ksenofobične prirode počinjenih putem računarskih sistema (ETS br. 189);
- e. javno poricanje, trivijalizacija i odobravanje genocida, zločina protiv čovečnosti ili ratnih zločina; i
- f. namerno širenje materijala koji sadrži takve izraze govora mržnje (navedene pod tačkama a-e iznad) uključujući ideje zasnovane na rasnoj superiornosti ili mržnji.

12. Države članice treba da obezbede da se sprovede efikasne istrage u slučajevima u kojima postoji osnovana sumnja da je došlo do dela govora mržnje kažnjivog po krivičnom zakonu.

Građansko i upravno pravo

13. Države članice treba da obezbede efikasnu pravnu zaštitu protiv govora mržnje u okviru svog građanskog i upravnog prava, posebno opšteg odštetnog prava, zakona protiv diskriminacije i zakona o prekršajima.

14. Države članice treba da obezbede da se njihovo anti-diskriminaciono zakonodavstvo primenjuje na sve izraze govora mržnje zabranjene krivičnim, građanskim ili upravnim pravom.

15. Države članice treba da obezbede da organi javne vlasti ili institucije po zakonu budu obavezni da aktivno sprečavaju i suzbijaju govor mržnje i njegovo širenje i da promovišu upotrebu tolerantnog i inkluzivnog govora.

Pravni okvir u vezi sa govorom mržnje na internetu

16. Države članice treba da obezbede da pravni okvir koji uređuje postupanje u slučajevima govora mržnje obuhvata govor mržnje i u onlajn i oflajn okruženju i sadrži jasne i predvidive odredbe za brzo i efikasno uklanjanje govora mržnje na internetu koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom.

17. Države članice treba da definišu i razgraniče, u skladu sa Preporukom CM/Rec(2018)2 Komiteta ministara državama članicama o ulogama i odgovornostima internet posrednika, dužnosti i odgovornosti državnih i nedržavnih aktera u postupanju u slučajevima govora mržnje na internetu. Države članice bi takođe trebalo da kreiraju jasna pravila i procedure za efikasnu saradnju sa tim akterima i između njih u vezi sa procenom i istragom slučajeva govora mržnje na internetu koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom.

18. Države članice treba da zahtevaju od internet posrednika koji posluju u okviru njihove nadležnosti da poštuju ljudska prava, uključujući pravni okvir koji se odnosi na govor mržnje, da primenjuju principe ljudskih prava *due diligence* putem svog poslovanja i smernica, kao i da preduzmu mere za borbu protiv govora mržnje u skladu sa postojećim okvirima i procedurama.

19. Države članice treba da obezbede postojanje mehanizama za prijavljivanje slučajeva govora mržnje na internetu javnim organima i privatnim akterima, uključujući internet posrednike, kao i jasna pravila za obradu takvih prijavi.

20. Procedure i uslovi za uklanjanje, kao i srodne odgovornosti i obaveze nametnute internet posrednicima treba da budu transparentne, jasne i predvidive i te procedure treba da podležu pravnoj garanciji. Oni bi trebalo da garantuju korisnicima pravo na efikasan pravni lek koji se pruža kroz transparentan nadzor i blagovremene, dostupne i pravične žalbene mehanizme, koji su na kraju predmet nezavisnog sudskog preispitivanja.

21. Države članice treba da uzmu u obzir značajne razlike u veličini, prirodi, funkciji i organizacionoj strukturi internet posrednika prilikom osmišljavanja, tumačenja i primene zakonodavnog okvira koji reguliše odgovornost internet posrednika, kao što je predviđeno Preporukom CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika, kako bi se sprečio mogući nesrazmeran uticaj na manje internet posrednike.

22. Države članice treba zakonom da utvrde da internet posrednici moraju preduzeti efikasne mere da ispune svoje dužnosti i odgovornosti da ne učine dostupnim ili ne šire govor mržnje koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom. Važni elementi za ispunjenje ove dužnosti su: brza obrada prijava takvog govora mržnje; uklanjanje takvog govora mržnje bez odlaganja; poštovanje zahteva za privatnost i zaštitu podataka; obezbeđivanje dokaza koji se odnose na govor mržnje zabranjen krivičnim zakonom; prijavljivanje slučajeva govora mržnje koji predstavljaju krivična dela vlastima; prosleđivanje policijskim službama, na osnovu naloga nadležnih organa, dokaza u vezi sa krivičnim delom govora mržnje; upućivanje nejasnih i složenih slučajeva koji zahtevaju dalju procenu nadležnim samoregulatornim ili koregulatornim institucijama ili organima; i predviđanje mogućnosti sprovođenja, u nejasnim i složenim slučajevima, privremenih mera kao što su deprioritizacija ili kontekstualizacija.

23. Države članice treba zakonom da utvrde da internet posrednici i vlasti moraju dati zainteresovanim pojedincima i institucijama kratko i precizno objašnjenje razloga za svoju odluku da blokiraju, uklone ili umanje prioritet izraza govora mržnje ili da ne blokiraju, uklone ili umanje prioritet prijavljenih predmeta.

24. Države članice treba da imaju uspostavljen sistem za otkrivanje informacija o pretplatnicima u slučajevima kada su nadležni organi procenili da je govor mržnje na internetu u suprotnosti sa zakonom, a autori i prenosioci su nepoznati nadležnim organima. Države članice treba da obezbede da svako otkrivanje dostupnih informacija o njihovom identitetu bude u skladu sa evropskim i međunarodnim pravom ljudskih prava.

25. Države članice treba redovno da objavljuju izveštaje koji sadrže sveobuhvatne informacije i statistike o govoru mržnje na internetu, uključujući ograničenja sadržaja i o zahtevima državnih organa platformama da uklone sadržaj na osnovu toga što se radi o govoru mržnje, koji podleže zaštiti ličnih podataka u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima. Pored toga, zakonom bi trebalo da utvrde da su relevantni internet

posrednici u obavezi da redovno prave i objavljuju izveštaje o transparentnosti koji prikazuju razvrstane i sveobuhvatne podatke o slučajevima govora mržnje i ograničenjima sadržaja.

26. Države članice treba da obezbede da nezavisni organi, u saradnji sa internet posrednicima, organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama, redovno procenjuju i poboljšavaju postojeće sisteme moderiranja sadržaja kako bi se poboljšalo otkrivanje, prijavljivanje i obrada govora mržnje na internetu, uz istovremeno otklanjanje uzroka neopravdanog ograničavanja sadržaja i prekomerne usklađenosti.

27. Države članice treba da obezbede da njihov zakonodavni okvir utvrđuje zakonsku obavezu za medije koji posluju na internetu da ne šire govor mržnje koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom, da ima odgovarajuće odredbe za ograničavanje ili onemogućavanje pristupa takvom govoru mržnje koji su objavile treće strane u svojim odeljcima za komentare ili prostorima za saradnju na svojim platformama i da takva ograničenja na kraju podvrgava nezavisnoj sudskoj kontroli.

3. Preporuke upućene ključnim akterima

Javni funkcioneri, izabrana tela i političke stranke

28. Javni funkcioneri, posebno oni na rukovodećim pozicijama, trebalo bi, imajući u vidu njihov uticaj, da izbegavaju odobravanje ili širenje govora mržnje ili učestvovanje u njemu. Treba ih ohrabriti da javno promovišu kulturu ljudskih prava i da odlučno i brzo osude govor mržnje, uz poštovanje slobode izražavanja i informisanja, uključujući kritike i informacije koje mogu uvrediti, šokirati ili uznemiriti državu ili bilo koji deo stanovništva.

29. Parlamente, druga izabrana tela i političke partije treba podsticati da uspostave posebne politike za rešavanje i suzbijanje govora mržnje, posebno u kontekstu izbornih kampanja i debata u predstavničkim telima. U tom cilju, trebalo bi da usvoje kodeks ponašanja koji predviđa interni postupak pritužbi i sankcionisanja. Takođe bi trebalo da izbegavaju svaki izraz koji bi mogao da podstakne netoleranciju i trebalo bi da otvoreno osuđuju govor mržnje.

Internet posrednici

30. U okviru svoje dužnosti da se pridržavaju svih važećih zakona i da poštuju ljudska prava, internet posrednici treba da identifikuju izraze govora mržnje koji se šire kroz njihove sisteme i da postupaju po njima u okviru svoje korporativne odgovornosti, u skladu sa Preporukom CM/Rec(2016)3 o ljudskim pravima i poslovanju i Preporukom CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika.

31. Internet posrednici treba da obezbede da zakon i standardi o ljudskim pravima vode njihove politike i prakse moderiranja sadržaja u pogledu govora mržnje, eksplicitno to navedu u svojim uslovima korišćenja usluge i obezbede najveću moguću transparentnost u pogledu tih politika, uključujući mehanizme i kriterijume za moderiranje sadržaja.

32. Internet posrednici treba pažljivo da prilagode svoje odgovore na sadržaj koji je identifikovan kao govor mržnje na osnovu svoje ozbiljnosti, kao što je navedeno u stavu 4 iznad, i da razrade i primene alternative uklanjanju sadržaja u manje ozbiljnim slučajevima govora mržnje.

33. Internet posrednici treba da ulože sve neophodne napore da obezbede da korišćenje automatizacije ili alata veštačke inteligencije bude nadgledano ljudskom moderacijom i da moderiranje sadržaja uzima u obzir specifičnosti relevantnih pravnih, lokalnih, kulturnih, društveno-političkih i istorijskih konteksta. U svojim nastojanjima da uzmu u obzir specifičnosti, trebalo bi da razmotre decentralizaciju moderiranja sadržaja.

34. Internet posrednici treba da imenuju dovoljan broj moderatora sadržaja i da se postaraju da oni budu nepristrasni, da imaju adekvatnu stručnost, da se redovno obučavaju i da dobijaju odgovarajuću psihološku podršku. Internet posrednici bi takođe trebalo da obezbede da osobe od poverenja i osobe koje proveravaju činjenice budu obučene o standardima ljudskih prava koji se primenjuju na govor mržnje.

35. Internet posrednici treba da uspostave efikasnu saradnju sa organizacijama civilnog društva koje rade na govoru mržnje, uključujući prikupljanje i analizu podataka, i da podržavaju njihove napore da poboljšaju politike, prakse i kampanje za suzbijanje govora mržnje.

36. Internet posrednici, uključujući društvene mreže, treba da preispitaju svoje sisteme oglašavanja na mreži i upotrebu mikro-ciljanja, sistema za isticanje sadržaja i preporuka i osnovne strategije prikupljanja podataka kako bi osigurali da oni, direktno ili indirektno, ne promovišu ili podstiču širenje govora mržnje.

37. Internet posrednici treba da razviju interne procese koji im omogućavaju da otkriju i spreče rizike po ljudska prava u pogledu procene i reagovanja na govor mržnje i treba da se podvrgnu redovnim nezavisnim, sveobuhvatnim i delotvornim procenama i revizijama uticaja na ljudska prava.

Mediji

38. Mediji, novinari i drugi akteri treba da ispunjavaju svoju javnih čuvara javnog interesa u demokratskom društvu i doprinose javnoj debati; treba da uživaju slobodu da ulogu izveštavaju o mržnji i netoleranciji i da biraju svoje tehnike, stilove i puteve izveštavanja, pod uslovom da nastoje da javnosti pruže tačne i pouzdane informacije.

39. Treba podsticati medije i novinare da promovišu kulturu tolerancije i razumevanja, u skladu sa Preporukom Rec(97)21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije.

40. Javni servisi treba da daju posebno značajan doprinos ovome, s obzirom na njihov mandat da služe svim slojevima društva i da unaprede društvenu koheziju. Ne bi trebalo da koriste ili šire govor mržnje i, kao deo svoje javne misije, treba da aktivno promovišu dijalog i razumevanje između grupa, kao i emitovanje sadržaja koji na pozitivan i podržavajući način prikazuje raznolikost glasova i izvora u zajednici u kojoj služe.

41. Mediji i novinari treba da, u svojim nastojanjima da pruže tačne i pouzdane informacije, izbegavaju pogrdno stereotipno prikazivanje pojedinaca, grupa i zajednica i da daju glas različitim grupama i zajednicama u društvu, posebno kada izveštavaju o pitanjima od posebnog javnog interesa i tokom izbornih perioda. Trebalo bi da izbegavaju izazivanje predrasuda i nepotrebno pozivanje na lična svojstva ili status.

42. Nezavisni nacionalni regulatorni organi i medijska koregulatorna i/ili samoregulatorna tela treba da igraju pozitivnu ulogu u suzbijanju govora mržnje. Oni treba da budu nezavisni od vlade, javno odgovorni i transparentni u svom radu.

Organizacije civilnog društva

43. Organizacije civilnog društva treba podsticati da uspostave posebne politike za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega i, gde je to prikladno i izvodljivo, obezbede obuku za svoje osoblje, članove i volontere. Organizacije civilnog društva takođe treba ohrabriti da sarađuju i koordiniraju između sebe i drugih zainteresovanih strana po pitanjima govora mržnje.

4. Podizanje svesti, edukacija, obuka i upotreba kontra-govora i alternativnog govora

44. Države članice treba da pripreme i sprovede efikasne strategije za istraživanje i rešavanje osnovnih uzroka govora mržnje, koji uključuju dezinformacije, negativne stereotipe i stigmatizaciju pojedinaca i grupa.

45. Kao deo svog sveobuhvatnog pristupa prevenciji i borbi protiv govora mržnje, države članice treba da preduzmu niz konkretnih mera za promovisanje podizanja svesti, obrazovanja, obuke, kontra-govora, alternativnog govora i interkulturalnog dijaloga, u skladu sa svojim iskustvom i znanjem.

46. Države članice treba da podignu svest o obimu govora mržnje i šteti koju on nanosi pojedincima, zajednicama i demokratskim društvima u celini, kriterijumima koji se koriste za njegovu procenu i načinima za borbu protiv njega, posebno kroz podsticanje i podršku inicijativama relevantnih institucija, nacionalnih institucija za ljudska prava, tela za ravnopravnost i organizacija civilnog društva, uključujući one koje predstavljaju pojedince ili grupe za koje postoji veća mogućnost da će biti meta govora mržnje.

47. Države članice treba da obezbede da obrazovanje o ljudskim pravima, obrazovanje za demokratsko građanstvo i medijska i informatička pismenost, od kojih sve treba da se bave oflajn i onlajn govorom mržnje, budu deo opšteg obrazovnog programa.

48. Države članice treba da uspostave i ojačaju obrazovne inicijative i inicijative za podizanje svesti, programe i korisničke alate za decu i mlade, roditelje i staratelje, vaspitače, osobe koje rade sa omladinom i volontere koji rade sa decom koji im omogućavaju da razumeju govor mržnje i da se nose sa njim. Države članice treba da obezbede da deca i mladi ljudi mogu efikasno da učestvuju u razradi takvih inicijativa, programa i alata.

49. Države članice treba da preduzmu posebne mere za podršku formalnim i neformalnim obrazovnim aktivnostima i kulturnim programima za širu javnost koji povećavaju posvećenost ljudskim pravima kao

delu pluralističkog demokratskog društva, podstiču kritičko mišljenje, promovišu jednakost i međukulturni i međuverski dijalog, i ojačavaju kompetencije potrebne za prepoznavanje i suzbijanje govora mržnje.

50. Države članice treba da stave na raspolaganje efikasne i ciljne programe obuke za sve one koji su uključeni u sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega, uključujući članove i osoblje službi za sprovođenje zakona, bezbednosnih snaga, tužilaštava, sudstva i osoblja medicinskih službi i drugih javnih tela, sa ciljem da im se omogući da identifikuju i izbegnu upotrebu govora mržnje, da budu osetljivi na potrebe osoba na meti govora mržnje i pomognu im u traženju obeštećenja, da ukažu na i prijave njegovu upotrebu od strane drugih i da ograniče uticaj na pogođene.

51. Države članice treba da podrže programe podizanja svesti i obuke koji se bave počiniocima govora mržnje kako bi ukazali na njihove predrasude i diskriminatorne postupke i izraze. U odgovarajućim slučajevima, sud ili tužilaštvo bi mogli da nametnu učešće u takvim programima kao alternativnu sankciju, sa ciljem postizanja restorativne pravde.

52. Države članice treba da, bez zadiranja u nezavisnost medija, podstiču i podržavaju obuku medijskih profesionalaca i novinara, kao deo njihovog početnog i kontinuiranog obrazovanja, o tome kako da prepoznaju govor mržnje, izveštavaju o njemu i reaguju na njega, kao i o tome kako da izbegnu njegovo korišćenje i širenje i, uopštenije, o ulozi novinara i medija u promovisanju kulture ljudskih prava i inkluzivne javne debate.

53. Države članice treba da podstaknu javne ličnosti, kao što su političari, visoki zvaničnici i verski, ekonomski i lideri zajednice da odlučno i brzo osude upotrebu govora mržnje, koriste kontra-govor i alternativni govor i promovišu razumevanje među grupama, uključujući izražavanje solidarnost sa onima na meti govora mržnje.

54. Države članice treba da ohrabre i podrže nacionalne institucije za ljudska prava, tela za ravnopravnost, internet posrednike, medije i organizacije civilnog društva da kreiraju i promovišu kontra-govor i alternativni govor, kao i da uključe one koji su meta govora mržnje u ovaj proces, bez zadiranja u njihovu nezavisnost. Države članice bi takođe trebalo da podrže inicijative za izgradnju kapaciteta i obuku kako bi se olakšao pristup medijima za osobe koje pripadaju manjinama ili drugim grupama, uključujući kroz uspostavljanje medija u zajednici, manjinskih medijskih organizacija i drugih javnih foruma na kojima se može održati dijalog među grupama.

5. Podrška onima koji su na meti govora mržnje

55. Države članice treba da uspostave efikasne mehanizme podrške koji pomažu onima koji su na meti govora mržnje da se izbore sa povredama koje trpe. Takvi mehanizmi bi trebalo da uključuju psihološku, medicinsku i pravnu pomoć i mogli bi uključiti organizacije civilnog društva. Što se tiče govora mržnje koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom, države članice takođe treba da obezbede besplatnu pravnu pomoć, gde je to potrebno. Pripadnicima manjina i drugih grupa treba posvetiti dužnu pažnju, a takvi mehanizmi treba da usvoje pristup koji je osetljiv na uzrast i pol.

56. Države članice treba da, između ostalog, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, uspostave i sprovede mere podizanja svesti i edukacije za osobe i grupe koje su na meti govora mržnje kako bi ih upoznale sa svojim pravima, sa mogućnošću da dobiju obeštećenje putem građanskih, upravnih i krivičnih postupaka i uspostavljenih mehanizama podrške. Takve mere treba da budu lako dostupne i razumljive, kao i da budu na različitim jezicima i uopšteno prilagođene specifičnim potrebama relevantnih osoba i grupa.

57. Države članice treba da podstiču i olakšavaju prijavljivanje govora mržnje stvaranjem efikasnih mehanizama za identifikaciju i brzo uklanjanje svih zakonskih i vanpravnih prepreka za takvo prijavljivanje. Države članice takođe treba da obezbede da osobe koje prijavljuju govor mržnje budu zaštićene od bilo kakvog negativnog tretmana ili posledica kao rezultata podnošenja žalbe i da se počiniocima izreknu sankcije u slučaju ponovne viktimizacije.

6. Praćenje i analiza govora mržnje

58. Države članice treba da obezbede da njihove javne politike, zakoni, strategije i akcioni planovi protiv govora mržnje budu zasnovani na dokazima i da na odgovarajući način odražavaju pristup koji se odnosi na uzrast i pol. U tom cilju, države članice treba da identifikuju, evidentiraju, prate i analiziraju trendove i da obezbede prikupljanje i distribuciju, od strane organa koji se bave krivičnom pravdom, razvrstanih podataka o govoru mržnje koji predstavlja krivično delo, uključujući prijavljene i krivično gonjene slučajeve i, koliko je to moguće, sredstva za njegovo širenje, njegov domet i različite izraze i osnove za govor mržnje i

intersekcionalni govor mržnje, u skladu sa postojećim evropskim standardima za ljudska prava i zaštitu podataka. S tim u vezi, države članice treba da, prema potrebi, sarađuju sa relevantnim ključnim akterima.

59. Pored toga, države članice treba, koliko god je to moguće, da nastoje da razumeju i prikupe podatke o percepciji žrtava i uočenoj rasprostranjenosti štetnog govora koji nije krivično-pravno relevantan, u saradnji sa relevantnim ključnim akterima i u skladu sa postojećim evropskim standardima za ljudska prava i zaštitu podataka.

60. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće mere kako bi osigurale da službe za sprovođenje zakona efikasno evidentiraju i nadgledaju žalbe u vezi sa govorom mržnje i da uspostave anonimnu arhivu pritužbi u skladu sa postojećim evropskim standardima za ljudska prava i zaštitu podataka.

61. Države članice treba da učine javno dostupnim, podatke, informacije i analizu govora mržnje i tekućih trendova u skladu sa postojećim evropskim standardima o ljudskim pravima i zaštiti podataka.

7. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja

62. Da bi se osigurala nacionalna koordinacija, države članice treba da se angažuju u redovnim, inkluzivnim i transparentnim konsultacijama, saradnji i dijalogu sa svim relevantnim zainteresovanim stranama.

63. Države članice treba da sarađuju jedna sa drugom u cilju promovisanja doslednosti u pravnim standardima i pristupima sprečavanju govora mržnje i borbi protiv njega, u skladu sa odredbama ove Preporuke. Pored toga, trebalo bi da se pridržavaju i efikasno primenjuju relevantne evropske i međunarodne instrumente, da sarađuju sa međuvladinim organizacijama i razmenjuju informacije i najbolje prakse.

Eksplanatorni memorandum

Preporuka CM/Rec(2022)16 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje

1434. sastanak, 11, 13. i 17. maja 2022.

Upravni odbor za borbu protiv diskriminacije, različitost i inkluziju (CDADI)

i Upravni odbor za medije i informaciono društvo (CDMSI)

UVOD

1. Govor mržnje je složena i višedimenzionalna pojava koja ima dalekosežne i opasne posledice u demokratskim društvima. To ne utiče samo na dostojanstvo i ljudska prava pojedinaca koji su direktno meta, već i na lica koja pripadaju istoj manjini ili grupi kao i oni koji su direktna meta. Govor mržnje dovodi do opasnih podela u društvu kao celini, utiče na učešće i inkluziju svih onih koji su na njegovoj meti i ugrožava demokraciju. Mete govora mržnje sve više se isključuju iz društva, izbacuju iz javne debate i ućutkuju. Istorija pokazuje da je govor mržnje takođe namerno korišćen za mobilizaciju grupa i društava u međusobni sukob kako bi se izazvala nasilna eskalacija, zločini iz mržnje, ratovi i genocid.

2. Govor mržnje takođe sprečava pojedince koji su njegova meta da slobodno dele i saopštavaju ideje, da izražavaju svoje nedoumice i da budu adekvatno predstavljeni. Govor mržnje može da bude sredstvo za zastrašivanje ili ućutkivanje manjinskih grupa, branitelja ljudskih prava i predstavnika nevladinih organizacija. Slično razmatranje važi i za političare, kao i za novinare i druge medijske aktore koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa. O ozbiljnom odvrćajućem uticaju govora mržnje na novinare i druge medijske aktore koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa govori se u knjizi Misija informisanja: novinari u riziku govore (*A Mission to Inform: Journalists at Risk Speak Out*) čiji su koautori prof. Merilin Klark i g. Vilijam Horsli. Objavljena je u oktobru 2020. godine i predstavlja moćna svedočanstva o tome kako medijski profesionalci, zbog svojih istraživanja, mogu postati meta oštrih i „ponekad međunarodnih“ propagandnih kampanja i govora mržnje. Knjiga naglašava alarmantan uticaj koji govor mržnje može da ima kada je usmeren protiv novinarki, posebno u onlajn okruženju. U isto vreme, zloupotreba ili pretnja upotrebom različitih vrsta zakona, uključujući zakone o govoru mržnje, može se pokazati kao podjednako efikasna u ućutkivanju doprinosa javnoj debati.

3. Istrajnost i zabrinjavajući porast govora mržnje, posebno na internetu, kao i njegov uticaj na uživanje ljudskih prava i demokratije u Evropi, dokumentovala su nadzorna tela Saveta Evrope, Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA), razne druge međuvladine organizacije, organizacije civilnog društva, internet posrednici i druga tela. U svom nedavnom monitoringu zemalja i godišnjim izveštajima, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) opisuje, na osnovu detaljnih statistika i studija, istrajnost i porast ultranacionalističkog, ksenofobičnog, rasističkog i LGBTI-fobičnog govora mržnje u različitim državama članicama. Ovaj govor mržnje se često susreće na internetu (pogledajte posebno nedavne godišnje izveštaje ECRI i poglavlja o govoru mržnje u izveštajima petog i šestog ciklusa o monitoringu zemalja). Treba podvući da ovakav porast govora mržnje, a posebno talasa govora mržnje, treba posmatrati kao specifičan znak upozorenja da eskalacija nasilja može biti neizbežna i da je potrebna odlučna akcija za očuvanje demokratske stabilnosti i bezbednosti.

4. Da bi se izbegla takva opasna eskalacija i umesto toga uspostavila i održavala inkluzivna društva, važno je da države članice preduzmu efikasne i održive mere protiv govora mržnje. Ova Preporuka pruža državama članicama sveobuhvatne smernice o sprečavanju govora mržnje i borbi protiv njega. Nadovezuje se na Preporuku Komiteta ministara iz 1997. godine [Rec\(97\) 20](#) o „govoru mržnje“, koji je tada usvojen zajedno sa Preporukom [Rec\(97\)21](#) o medijima i promovisanju kulture tolerancije.

5. Radi se o složenom poduhvatu da se zaštite osobe koja su na meti govora mržnje i održi poštovanje njihovog privatnog života (član 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 005), u daljem tekstu „Konvencija“), istovremeno čuvajući pravo na slobodu izražavanja (član 10) i podržavajući pravo na slobodu od diskriminacije i uživanje prava i sloboda navedenih u Konvenciji (član 14). Ovaj poduhvat zahteva stalno i pažljivo balansiranje navedenih osnovnih prava i sloboda (za detalje videti §§ 24 i dalje u nastavku).

6. Preporuka o borbi protiv govora mržnje, u daljem tekstu „Preporuka“, sadrži široku definiciju govora mržnje (§2 Preporuke) i u okviru ove definicije razlikuje različite slojeve govora mržnje (§3. Preporuka). Štaviše, daje faktore za procenu nivoa ozbiljnosti govora mržnje i smernice za razvijanje odgovarajućih i proporcionalnih odgovora za te različite slojeve govora mržnje (§§4 i dalje Preporuke). Preporuka teži sveobuhvatnom pristupu sprečavanju govora mržnje i borbi protiv njega. Dakle, ne samo da se bavi neophodnim pravnim okvirom za borbu protiv govora mržnje, već sadrži i važne smernice za rešavanje osnovnih uzroka govora mržnje putem vanpravnih sredstava, posebno kroz preporuke date u Poglavlju 4 o podizanju svesti, obrazovanju, obuci i upotrebi kontra i alternativnog govora. Različiti ustavni i pravni poretci i različite situacije u državama članicama učiniće neophodnim da se istraže različiti putevi za sprovođenje ove Preporuke.

7. Govor mržnje je usmeren na mnogo različitih osoba. Rasistički govor mržnje, na primer, usmeren je na osobe koje pripadaju etničkim, kulturnim, jezičkim ili verskim manjinama, uključujući Rome i putnike,³ Jevreje, muslimane, crnce, migrante i lica sa migracionim poreklom, uključujući tražioce azila, izbeglice, interno raseljena lica i neregularno prisutne migrante i pripadnike drugih manjina; seksistički govor mržnje često je usmeren na žene; a LGBTI-fobični govor mržnje usmeren je na lezbejsku, gej, biseksualnu, transrodnu i interseksualnu populaciju. Ova Preporuka i njen Dodatak (Preporuka) sadrže mere za zaštitu i pomoć ne samo onima koji su direktno na meti govora mržnje, već i onima koji su indirektno na njegovoj meti (kao što su pripadnici određene manjine ili grupe lica koja su direktna meta) i stoga su pogođeni govorom mržnje. Za označavanje svih ovih osoba koristi se opšti izraz „osobe na meti govora mržnje“, koji takođe pokriva sve različite slojeve govora mržnje sa različitim stepenom ozbiljnosti (§§ 3 i 4 Preporuke). Na nadležnim organima i pravosuđu je da odluče na čija ljudska prava govor mržnje utiče i ko je zbog njega pretrpeo štetu, a ne na počinocu. Izraz „osobe na meti govora mržnje“ je širi od pojma žrtva, koji je definisan u § 202 ovog Eksplanatornog memoranduma.

8. Mnoge osobe (na primer, crne muslimanke ili Romkinje lezbejke) su na meti govora mržnje po različitim, ukrštenim i kumulativnim osnovama, što dodatno pogoršava njihovu situaciju (videti godišnje izveštaje ECRI 2018, § 15 i 2019, § 13). Na primer, preporuka Komiteta ministara CM/Rec(2019)1 o sprečavanju seksizma i borbi protiv njega naglašava da žene i devojke mogu biti predmet višestrukih i ukrštenih oblika diskriminacije i seksizma, uključujući seksistički govor mržnje. Tome su posebno izložene ako se bave određenim profesijama poput novinarki ili političarki.

9. Poslednjih godina, govor mržnje se sve više širi putem interneta. Sprečavanje govora mržnje onlajn i borba protiv njega predstavljaju specifične izazove, jer se, kao nikada do sada, može raširiti širom sveta u nekoliko sekundi. Ponekad može da ostane stalno dostupan na internetu (videti Evropski sud za ljudska prava (Sud), *Delfi AS protiv Estonije*, br. 64569/09, 16. jun 2015. [Veliko veće], § 110 i *Annen protiv Nemačke*, br. 3690/10, 26. novembar 2015, § 67). Države članice imaju ultimativnu obavezu da štite ljudska prava i osnovne slobode i u digitalnom okruženju (§ 1.1.3 od CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika). Ovo obuhvata dužnost zaštite pojedinaca od uznemiravanja, uključujući potencijalna uznemiravanja, koja su počinila druga fizička lica i organizacije (*Platforma „Arzte fur das Leben“ protiv Austrije*, br. 10126/82, 21. jun 1988, §§ 32 i dalje). S tim u vezi, Preporuka priznaje centralnu ulogu internet posrednika za funkcionisanje interneta i onlajn komunikacije. Štaviše, podseća na njihove odgovornosti u vezi sa govorom mržnje na mreži u skladu sa CM/Rec(2016)3 o ljudskim pravima i poslovanju i CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika (za detalje pogledajte §§ 30 i dalje u ovoj preporuci).

10. Mnogo različitih aktera treba da bude uključeno u prevenciju govora mržnje i borbu protiv njega. Tu spadaju spadaju: javni subjekti, uključujući izabrana tela i organe vlasti na saveznom, regionalnom i lokalnom nivou i njihove predstavnike i osoblje, posebno u oblastima obrazovanja, medijske regulative, policije, javnih medija i pravosuđa, nacionalne institucije za ljudska prava i tela za ravnopravnost, ali i druge zainteresovane strane kao što su političke stranke, javne ličnosti, internet posrednici, mediji u privatnom vlasništvu, uključujući komercijalne, lokalne i manjinske medijske organizacije, profesionalna udruženja, organizacije civilnog društva, branitelji ljudskih prava, verski akteri, predstavnici manjina i drugih grupa, društveni partneri, akademska zajednica i istraživački instituti. Preporuka ima za cilj da usmerava države članice i sve zainteresovane strane u razvoju sveobuhvatnih politika, strategija i akcionih planova za prevenciju govora mržnje i borbu protiv njega na efikasan način, uz očuvanje slobode izražavanja. Poglavlje 3 bavi se konkretnim preporukama za relevantne ključne aktere.

3. Termin „Romi i putnici“ se u Savetu Evrope koristi tako da obuhvati široku raznolikost grupa obuhvaćenih radom Saveta Evrope u ovoj oblasti: s jedne strane a) Romi, Sinti/Manuši, Kale, Kaale, Romaničali, Bojaši/Rudari; b) balkanski Egipćani (Egipćani i Aškalijski); v) istočne grupe (Dom, Lom i Abdal); i, sa druge strane, grupe kao što su Putnici, Jeniši i stanovništvo označeno pod administrativnim terminom „Gens du voyage“ (ljudi koji putuju), kao i osobe koje se identifikuju kao Cigani. Ovo je fusnota sa objašnjenjem, a ne definicija Roma i/ili Putnika.

11. Preporuku je izradio Komitet eksperata za borbu protiv govora mržnje (ADI/MSI-DIS), koji je osnovan kao podređeno telo Upravnom odboru za borbu protiv diskriminacije, različitost i inkluziju (CDADI) i Upravnom odboru za medije i informaciono društvo (CDMSI). U skladu sa svojim zadatkom, Preporuka se zasniva na sudskoj praksi Suda, koji ima, prema članu 32. Konvencije, konačnu nadležnost da tumači i primenjuje Konvenciju i njene protokole kroz svoju sudsku praksu. Njegove presude ne služe samo za odlučivanje o slučajevima iznetim pred Sud, već, uopštenije, za razjašnjavanje, zaštitu i razvoj pravila ustanovljenih Konvencijom, doprinoseći na taj način, u skladu sa njenim članom 19, da države članice poštuju obaveze koje su preduzele kao ugovorne strane (*Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5310/71, 18. januar 1978, §154). Preporuka dopunjava postojeće relevantne instrumente Saveta Evrope, uključujući [CM/Rec \(2019\)1](#) o prevenciji i borbi protiv seksizma.

12. Sledeća načela i smernice organizovani su u sedam poglavlja. Svako poglavlje utvrđuje relevantne mere koje države članice, kao i drugi relevantni akteri treba da preduzmu da bi sprečili govor mržnje i borili se protiv njega, i kako bi ispunili svoje dužnosti i odgovornosti u okviru Konvencije. Primena ovih principa i smernica obezbeđuje zaštitu relevantnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno onih navedenih u članovima 8, 10 i 14 Konvencije, uz puno poštovanje principa vladavine prava. Njegovo brzo i potpuno sprovođenje treba redovno revidirati.

1. OBIM, DEFINICIJA I PRISTUP

U stavu 1:

13. Preporuka ima za cilj da pomogne državama članicama u borbi protiv govora mržnje na sveobuhvatan način. Ona sadrži pravne i vanpravne mere za rešavanje ne samo govora mržnje onlajn i oflajn, već i njegovih osnovnih uzroka. Na ovaj način pomaže da se spreči pribegavanje ljudi govoru mržnje i promovise upotrebu inkluzivnog govora.

14. Preporuka naglašava potrebu za pristupom različitim zainteresovanih strana, kao što je navedeno u poglavlju 7, kao i da ključni akteri mogu da daju poseban doprinos sprečavanju i borbi protiv govora mržnje kao što je navedeno u poglavlju 3 Preporuke i Eksplanatornog memoranduma.

U stavu 2:

15. Do danas ne postoji merodavna, pravno obavezujuća definicija govora mržnje na evropskom ili međunarodnom nivou. Postojeće definicije i opisi pojma često su političke prirode i široko su formulisani. Uglavnom pokrivaju govor koji generiše i pojačava mržnju i koji je često takođe ukorenjen u netoleranciji i mržnji (videti [Preporuku br. R \(97\)20](#) o „Govoru mržnje“, § 1; [Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije](#) (ICERD), član 4; [UN Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#) (ICCPR), član 20.2; [Rezoluciju PSSE 2275\(2019\)](#) o ulozi i odgovornostima političkih lidera u borbi protiv govora mržnje i netolerancije § 1; [Rezoluciju PACE 2144 \(2017\)](#) o okončanju sajber diskriminacije i mržnje na internetu § 2; Preambulu [ECRI GPR-a br. 15](#) o borbi protiv govora mržnje, § 6; i [Strategiju Ujedinjenih nacija i akcioni plan protiv govora mržnje](#), str. 10).

16. Pravna definicija govora mržnje u zakonima pojedinačnih država trenutno se razlikuje i odražava obim, rasprostranjenost i uticaj specifičnih vrsta govora mržnje u različitim društvenim kontekstima. Ova situacija je u skladu sa principima proporcionalnosti i potrebe minimiziranja mera kriminalizacije, osim u meri koja je neophodna za rešavanje nezakonite štete.

17. Ova Preporuka takođe shvata termin govor mržnje na širok način, jer je namenjena da pomogne državama članicama da razviju zakone, smernice, strategije i akcione planove koji sprečavaju širenje mržnje i bore se protiv toga na sveobuhvatan način. Ovo uključuje podizanje svesti i edukaciju, kao i mere koje imaju za cilj da zaštite sve one koji su na meti govora mržnje. Definicija obuhvata sva tri sloja govora mržnje koji se razlikuju u § 3 Preporuke prema stepenu ozbiljnosti.

18. Širi pojmovi definicije takođe pokrivaju širok spektar različitih izraza govora mržnje, uključujući one navedene u §§ 11 i 13 ove Preporuke, nekoliko njih je definisano u evropskim i/ili međunarodnim pravno obavezujućim i neobavezujućim instrumentima (videti §§ 55–57, 61,63 Eksplanatornog memoranduma). Oni uključuju direktno i javno podsticanje na vršenje genocida; podsticanje na mržnju, nasilje ili diskriminaciju; rasističke, ksenofobične, seksističke i LGBTI-fobične pretnje i uvrede; poricanje, trivijalizaciju i odobravanje genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina za koje je sudskim putem utvrđeno da su se dogodili, kao i veličanje osoba osuđenih za takve zločine; zagovaranje, promovisanje ili podsticanje, u bilo kom obliku,

omalovažavanja, mržnje ili klevetanja osobe ili grupe lica; kao i bilo kakvo uznemiravanje, negativne stereotipe ili stigmatizaciju u odnosu na te osobe ili grupe osoba; opravdavanje svih prethodnih vrsta izražavanja; i namerno širenje materijala koji sadrži takvo izražavanje (videti u ovom pogledu takođe Preambulu [ECRI GPR br. 15](#) o borbi protiv govora mržnje).

19. Lista osnova korišćenih u ovoj Preporuci obuhvata niz ličnih svojstava i statusa, po kojima se osobe ili grupe osoba razlikuju jedna od druge i koji se generalno smatraju nedozvoljenim osnovom za diskriminaciju. Spisak osnova je namerno nedovršen. Definiciju datu u Preporuci zaista treba tumačiti u skladu sa evolutivnom prirodom prava iz Konvencije, posebno člana 14. Ona se takođe nastavlja na druge relevantne međunarodne instrumente (za detalje pogledajte [Vodič suda o članu 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i o članu 1 Protokola br. 12 Konvencije, Zabrana diskriminacije](#), §§ 87 i dalje; član 2.1 ICCPR; Član 2.2 [Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima](#); i [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#)). Definicija takođe pokriva govor mržnje po više osnova. Otvorena lista omogućava prilagođavanje odgovora na govor mržnje s obzirom na razvoj društva. Preporuka uzima u obzir da obim, priroda i uticaj govora mržnje po različitim osnovama i u različitim društvenim kontekstima mogu da se razlikuju i smatra da su države članice u boljem položaju da odluče o odgovarajućim odgovorima.

20. Odredbe koje treba da preduzmu države članice i druge zainteresovane strane za borbu protiv diskriminacije na osnovu pola i/ili roda izražene u obliku seksističkog govora mržnje takođe su navedene u [CM/Rec\(2019\)1](#) o sprečavanju seksizma i borbi protiv njega (uporediti njegovu preambulu i §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. Definicija dalje pokriva slučajeve u kojima se za osobu koja je meta (videti definiciju ovog pojma u § 7 ovog Eksplanatornog memoranduma) smatra ili se pretpostavlja da ima određeno lično svojstvo ili status, dok u stvarnosti osoba to nema. Primer bi bio da počinitelj vređa osobu zbog privrženosti određenoj religiji, a u stvarnosti praktikuje drugu ili ne praktikuje nijednu religiju.

22. Definicija takođe obuhvata govor mržnje u vezi sa svim različitim oblicima rasizma u skladu sa članom 14. Konvencije. Ovo uključuje antisemitizam, antimuslimanski rasizam i netoleranciju i diskriminaciju prema hrišćanima i pripadnicima religijskih ili verskih manjina, kao što je pomenuto u članu 9. Konvencije i sudskoj praksi Suda, kao i anticiganizam, rasizam usmeren protiv crnaca, i ksenofobije kako uopšteno, tako i u vezi sa migracijama.

23. Definicija treba da doprinese razvoju zajedničkog razumevanja govora mržnje u državama članicama. Kako se govor mržnje sve više širi internetom i van granica država članica, potrebna je jača međunarodna saradnja za sprečavanje i suzbijanje njegovog širenja na međunarodnom nivou (videti takođe §§ 62–63 Preporuke).

U stavu 3:

24. Preporuka razlikuje različite slojeve govora mržnje prema njihovoj ozbiljnosti. Imajući u vidu potrebu da se zaštite vrednosti na kojima se zasniva Konvencija i imajući u vidu da prava iz članova 8 i 10. Konvencije zaslužuju jednako poštovanje, mora se uspostaviti ravnoteža koja zadržava suštinu oba prava (*Perinček protiv Švajcarske*, br. 27510/08, 15. oktobar 2015. [Veliko veće], § 110). Prema sudskoj praksi Suda, države članice imaju, prema članu 8. Konvencije, pozitivnu obavezu da zaštite žrtve govora mržnje koji dostiže određeni nivo ili prag ozbiljnosti, uključujući i kroz krivično pravo (*Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, §§ 153 i 159; *Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, br. 41288/15, 14. maj 2020, § 125; *Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, br. 12567/13, 16. februar 2021, §§ 62 i dalje; a za više detalja videti dole §§ 37 i dalje Eksplanatorni memorandum). Dok su sredstva za obezbeđivanje usklađenosti sa članom 8 u sferi zaštite od dela pojedinaca u principu unutar granica slobodne procene države, efikasno odvratanje od teških dela gde su suštinski aspekti privatnog života u pitanju zahteva efikasne odredbe krivičnog zakona (*Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, citirano iznad, § 110).

25. U isto vreme, član 10.2 Konvencije priznaje da korišćenje sloboda sadržanih u članu 10.1 „može biti predmet takvih formalnosti, uslova, ograničenja ili kazni koje su propisane zakonom i neophodne u demokratskom društvu“ kako bi se zaštitili specifični interesi (nacionalna bezbednost, teritorijalni integritet ili javna bezbednost, za sprečavanje nereda ili zločina, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugih, za sprečavanje otkrivanja informacija dobijenih u poverenju ili za održavanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva). Imajući u vidu obim člana 10.2 i uzimajući u obzir princip proporcionalnosti, države članice će možda morati da pribegnu odredbama građanskog i upravnog prava za zaštitu žrtava govora mržnje (*Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 273). Takve odredbe upravnog i građanskog prava, uzkrivične sankcije takođe doprinose zaštiti žrtava od diskriminacije prema članu 14. Konvencije. Za neke države, krivično pravo

je jedina osnova za regulisanje govora mržnje koji je krivičnopravno relevantan, dok onaj koji to nije, nema pravno značenje. Međutim, u ovim slučajevima, takvo krivično pravo može obuhvatiti mere, kao deo krivično-pravnog leka, koje druge države obično mogu smatrati merama građanskog prava – kao što su novčane kazne i obeštećenje kao deo krivičnih sankcija (npr. umesto kazne pritvora ili zatvora ili kao njihova dopuna).

26. U praksi, države članice rešavaju najteže slučajeve govora mržnje putem krivičnog prava, a ponekad i paralelno kroz građansko pravo u pogledu naknade štete. Manje ozbiljne slučajeve rešavaju samo upravno ili građansko pravo.

27. U predmetima koji se odnose na podsticanje mržnje i slobodu izražavanja, Sud koristi dva pristupa koja su predviđena Konvencijom: pristup isključivanja iz zaštite Konvencije, predviđen članom 17. (zabrana zloupotrebe prava), gde ovakvi komentari predstavljaju govor mržnje i negiraju osnovne vrednosti Konvencije; i pristup postavljanja ograničenja zaštite, predviđeno članom 10.2, Konvencije, ovaj pristup je prihvaćen kada konkretan govor, iako jeste govor mržnje, nije u stanju da uništi osnovne vrednosti Konvencije.

28. Da bismo se sveobuhvatno bavili govorom mržnje, važno je da se na odgovarajući i proporcionalan način pozabavimo uvredljivim ili štetnim oblicima izražavanja koji nisu dovoljno ozbiljni da bi opravdali ograničenja po Konvenciji. Takav pristup je u skladu sa osnovnim ciljevima ove Preporuke, posebno sa potrebom da se sledi sveobuhvatna strategija kada se bavimo fenomenom govora mržnje.⁴

29. Postoje uvredljive ili štetne vrste izražavanja koje, za potrebe ove preporuke, predstavljaju govor mržnje, ali ne povlače krivičnu, građansku ili upravnu odgovornost. One su u principu zaštićene članom 10. Konvencije, čija se zaštita takođe proteže na govor koji vređa, šokira i uznemirava državu ili bilo koji deo stanovništva (*Hendside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5493/72, 7. decembar 1976, § 49).

30. Kao što je predviđeno članom 10.2, svako ko koristi prava i slobode sadržane u prvom stavu tog člana preuzima određene „dužnosti i odgovornosti“. U specifičnom kontekstu verskih mišljenja i uverenja, Sud je odlučio da „može legitimno biti uključena obaveza izbegavanja koliko je god moguće izraza koji su neopravdano uvredljivi za druge i time krše njihova prava i koji stoga ne doprinose bilo kojem obliku javne debate koja može da dodatno unapredi u ljudske odnose“ (*Otto-Preminger-Institut protiv Austrije*, br. 13470/87, 20. septembar 1994, § 49; Venecijanska komisija, 2010, [Blasfemija, uvreda i mržnja: pronalaženje odgovora u demokratskom društvu](#), § 73; i, Komitet UN za ljudska prava, *Malkolm Ros protiv Kanade*, Saopštenje br. 736/1997, dok. U.N. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Takav govor mržnje koji ne povlači krivičnu, građansku ili upravnu odgovornost, ipak može izazvati ili pojačati predrasude, netoleranciju i mržnju, izazvati zabrinutost u pogledu tolerancije, uljudnost, inkluzije i poštovanja prava drugih i ugroziti društvenu koheziju i demokratsku stabilnost. Stoga je u demokratskom društvu prikladno da se na osnovne uzroke takvog govora mržnje utiče vanpravnim merama kao što su promocija dijaloga i etike komunikacije, podizanje svesti, obrazovanje – uključujući inicijative za medijsku i internet pismenost, i kontra-narativi. Tela za ravnopravnost, nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva treba da imaju istaknutu ulogu u ovim oblastima.

U stavu 4:

32. Sud je razvio skup faktora koje treba primeniti za procenu ozbiljnosti govora mržnje i za prilagođavanje odgovarajućih odgovora i pravnih lekova. Faktori su:

- ▶ sadržaj govora (*Leroy protiv Francuske*, br. 36109/03, 2. oktobar 2008, §§ 38 i dalje);
- ▶ politički i društveni kontekst u vreme kada je govor održan (*Leroy protiv Francuske*, citirano iznad, § 38 i dalje; *Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, §§ 142–146; *Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 205);
- ▶ namera govornika (*Jersild protiv Danske*, br. 15890/89, 23. septembar 1994, § 31–37);
- ▶ uloga i status govornika u društvu (*Feret protiv Belgije*, br. 15615/07, 16. jul 2009, §§ 63 i dalje; videti takođe [Opšta preporuka br. 35, Borba protiv rasističkog govora mržnje](#) Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije (u daljem tekstu: CERD); [Rabatski akcioni plan o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje](#) (u daljem tekstu Rabatski akcioni plan); i [Vodič o članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima](#), Sloboda izražavanja, § 225);

4. Uloga ovog memoranduma je da pruži dodatna objašnjenja o Preporuci i njenom sveobuhvatnom pristupu. Cilj je da se države članice i druge zainteresovane strane usmere u rešavanju govora mržnje u svim njegovim oblicima sa sveobuhvatnom perspektivom i ne bi trebalo da se shvata kao da ima nameru da ometa nezavisnost Suda.

- ▶ način njegovog širenja (*Sava Terentjev protiv Rusije*, br. 10692/09, 28. avgust 2018, § 79; *Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, § 110; *Stomakhin protiv Rusije*, br. 52273/07, 9. maj 2018., § 131; i *Jersild protiv Danske*, citirano iznad, § 32–33);
- ▶ način na koji su izjave date i njihov kapacitet – direktno ili indirektno – da dovedu do štetnih posledica, uključujući neminovnost (*Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 205; *Sava Terentjev protiv Rusije*, citirano iznad, § 32–33);
- ▶ prirodu i brojnost publike (*Vejdeland i drugi protiv Švedske*, br. 1813/07, 9. februar 2012, §§ 51–58; i *Lilienthal protiv Islanda*, br. 29297/18, 11. jun 2020, §§ 38–39);
- ▶ karakteristike ciljne grupe, na primer njena veličina, stepen homogenosti, njena posebna ranjivost ili istorija stigmatizacije, kao i njen položaj u odnosu na društvo u celini (*Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, § 63).

33. U konkretnom slučaju odlučujuća je interakcija između ovih različitih faktora, a ne samo jedan faktor uzet pojedinačno (*Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 208; *Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, § 63). Pored toga, Sud smatra da države članice imaju određeno polje slobodne procene u pogledu ocene da li su mere za borbu protiv govora mržnje „neophodne“ u smislu člana 10.2 Konvencije (*Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 196).

34. Sud koristi slične faktore kako bi utvrdio da li govor mržnje dostiže minimalni prag u vezi sa članom 8. Konvencije (za detalje pogledajte § 42 u nastavku). Te faktore ne bi trebalo da koriste samo državni akteri, uključujući organe za sprovođenje zakona, već i sve druge zainteresovane strane koje su uključene u rešavanje i suzbijanje govora mržnje u onlajn i oflajn okruženju, uključujući internet posrednike. Ovi faktori treba da pomognu svim akterima da razviju odgovarajuće i proporcionalne mere za suočavanje sa različitim slojevima i izrazima govora mržnje. Sporne predmete treba izneti pred pravosuđe kako bi se omogućilo donošenje obavezujuće odluke.

35. § 15 **Opšte preporuke br. 35 CERD-a** definiše slične faktore za procenu da li govor mržnje dostiže nivo na kome bi ga trebalo proglasiti krivičnim delom: (1) Sadržaj i oblik govora; (2) Ekonomska, društvena i politička klima; (3) Položaj ili status govornika; (4) Domet govora; i (5) Ciljevi govora. Preporuka CERD-a je proistekla iz § 29 **Rabatskog akcionog plana**, koji su stručnjaci usvojili 2012. godine na kraju niza konferencija u organizaciji Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava, a koji u istu svrhu sadrži sledeće faktore: (1) Društveni i politički kontekst; (2) Status govornika; (3) Namera da se publika podstakne protiv grupe koja je meta; (4) Sadržaj i oblik govora; (5) Obim njegovog širenja; i (6) Verovatnoća štete, uključujući neminovnost.

U stavu 5:

36. Sveobuhvatni pristup borbi protiv govora mržnje, koji se primenjuje u ovoj Preporuci, zahteva da javne politike, zakonodavstvo, strategije i akcioni planovi pokrivaju različite oblasti delovanja koje su obrađene u poglavljima 2 i 4 do 7 ove Preporuke. Takve radnje uključuju širok spektar javnih i privatnih aktera kako je navedeno u Poglavlju 3 ove Preporuke. Odgovarajuće ljudske i finansijske resurse treba izdvojiti za sprovođenje svih politika koje se smatraju neophodnim.

U stavu 6:

37. Prilikom razvijanja i sprovođenja ovog sveobuhvatnog pristupa sprečavanju govora mržnje i borbi protiv njega, države članice treba da uzmu u obzir niz pitanja koja su međusobno povezana.

38. Organi država članica bi trebalo, kao što je detaljnije navedeno u §§ 47 i dalje Eksplanatornog memoranduma, da razjasne, u skladu sa Konvencijom i povezanom sudskom praksom, kada bi govor mržnje trebalo da bude zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom.

39. Prilikom razvijanja i sprovođenja politika, zakonodavstva, strategija i akcionih planova za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega, države članice treba da uravnoteže potrebu za zaštitom prava onih koji su na meti govora mržnje sa pravom na slobodu izražavanja. Istovremeno, treba da uzmu u obzir da takve politike imaju različite posledice na širok spektar javnih i privatnih medijskih aktera, sa specifičnim karakteristikama i u tradicionalnim i u digitalnim medijima. Države članice takođe treba da uzmu u obzir da digitalno okruženje, uključujući alate kao što su sistemi za davanje preporuka (*Recommender Systems*) i automatizovani alati za moderiranje sadržaja, nastavljaju da se razvijaju brzim tempom. Definicija pojma „moderiranje sadržaja“ data je u Eksplanatornom memorandumu uz Smernice o moderiranju sadržaja koji je usvojio CDMSI na svom 19. plenarnom sastanku 19–21. maja 2021. (**Moderiranje sadržaja: Najbolje prakse u pravcu efikasnih**

pravnih i proceduralnih okvira za samoregulatorne i koregulatorne mehanizme moderiranja sadržaja (u daljem tekstu, Uputstvo o moderiranju sadržaja)).

40. Govor mržnje ne cilja samo na pojedinca, već i na zajednice i grupe i često je pojačan njegovim širokim rasprostranjivanjem putem interneta i drugih kanala. Da bi se sprečilo i suzbilo njegovo rasprostranjivanje na efikasan i sveobuhvatan način, potrebno je mobilisati širok spektar aktera u javnoj i privatnoj sferi i omogućiti njihovu saradnju (za više detalja videti posebno poglavlja 3 i 7).

41. Efekti govora mržnje mogu biti pojačani kada se on zasniva ne samo na jednoj, već na više ličnih svojstava. Žene koje pripadaju nacionalnoj manjini, na primer, mogu postati meta govora mržnje ne samo na osnovu svog pola, već i etničkog porekla. Kumulativni efekti takvog govora mržnje i interakcija različitih osnova i predrasuda mogu imati za posledicu da se oni na koje se on odnosi nađu u posebno ranjivoj situaciji i da im je potrebna posebna zaštita i pomoć (za više detalja pogledajte na primer Eksplanatorni memorandum za [ECRI GPR br. 14](#) o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije pri zapošljavanju, § 1). Prilikom razrade i implementacije politika, strategija i akcionih planova za prevenciju govora mržnje i borbu protiv njega, države članice i drugi ključni akteri (videti Poglavlje 3) treba dalje da slede pristup osetljiv na uzrast i pol. Ovaj pristup treba da uzme u obzir interese i nedoumice svake osobe i grupe, da istraži njihove specifičnosti i potrebe i da ima za cilj osmišljavanje boljih politika i konkretnih radnji koje će zadovoljiti te potrebe.

42. Prilikom razvijanja politika, strategija ili akcionih planova za prevenciju govora mržnje i borbu protiv njega, države članice treba da uključe ne samo različite zainteresovane strane, već i osobe koje su stvarno ili potencijalno na meti govora mržnje. Ovo bi trebalo da se odvija od početka procesa kako bi se iskustvima i potrebama ciljanih osoba dalo centralno mesto.

2. PRAVNI OKVIR

U stavu 7:

43. Govor mržnje, u skladu sa § 2 Preporuke, ometa dostojanstvo i psihičko blagostanje, a u nekim slučajevima i fizički integritet svojih meta, koji su zaštićeni članom 8. Konvencije. Kao što je navedeno u §§ 24–25 ovog Eksplanatornog memoranduma, države članice imaju pozitivnu obavezu prema članu 8. Konvencije da zaštite žrtve kada govor mržnje dostigne određeni nivo ili prag ozbiljnosti, uključujući i kroz krivično pravo (*Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, § 153 i 159; *Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, citirano iznad, § 125; *Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, §§ 62 i dalje). Ne može se isključiti da govor mržnje određenog stepena intenziteta, u zavisnosti od konteksta, takođe može predstavljati nehumano ili ponižavajuće postupanje i samim tim prekršiti član 3 Konvencije (videti u vezi s tim *Kirali i Domotor protiv Mađarske*, br. 10851/13, 17. januar 2017, §§ 41–42). Član 10. Konvencije i principi proporcionalnosti zahtevaju da države članice uvedu manje ozbiljne oblike mešanja po pitanju prava na slobodu izražavanja radi zaštite žrtava govora mržnje, kao što su odredbe upravnog i građanskog prava.

44. Mnoge države članice ratifikovale su obavezujuće međunarodne instrumente koji sadrže konkretne obaveze u pogledu sadržaja pravnih odredbi, na primer [ICERD](#), [ICCPR](#), [Konvencija UN o prevenciji i kažnjavanju zločina genocida](#) (u daljem tekstu [Konvencija o genocidu](#)), [ETS br. 189](#) Dodatni protokol uz [Konvenciju o sajber kriminalu](#) koji se odnosi na inkriminisanje dela rasističke i ksenofobične prirode počinjene putem računarskih sistema (u daljem tekstu, [ETS br. 189 APCCC](#)), i [Konvencija Međunarodne organizacije rada \(br. 111\)](#) o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja, 1958. Države članice se podstiču da nastave sa ratifikacijom i primenom ovih instrumenata, prema potrebi, kako bi se obezbedili sve homogeniji standardi na međunarodnom nivou i kako bi se izbegla fragmentacija, posebno u pogledu sprečavanja i borbe protiv govora mržnje na internetu. Zemlje članice EU takođe su vezane instrumentima kao što je [Okvirna odluka Saveta 2008/913/JHA](#) o suzbijanju određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije putem krivičnog zakona, te su u obavezi da prenesu sadržaj direktiva EU o jednakom tretmanu [2000/43/EC](#), [2004/113/EC](#), [2006/54/EC](#) i [2010/41/EU](#) u svoje državno zakonodavstvo.

45. Kao što je navedeno u § 25 iznad, svako ograničenje prava na slobodu izražavanja mora biti predviđeno zakonom, težiti legitimnom cilju i biti neophodno u demokratskom društvu (član 10.2 Konvencije). U najtežim slučajevima govora mržnje, počinilac je onemogućen da se pozove na zaštitu predviđenu članom 10. Konvencije. Član 17. Konvencije ukida ovu zaštitu kada je takav govor nespojiv sa vrednostima proklamovanim i garantovanim Konvencijom. Prema sudskoj praksi Suda, ove vrednosti uključuju toleranciju, društveni mir i nediskriminaciju (*Pavel Ivanov protiv Rusije*, br. 35222/04, 20. februar 2007, § 1; i, *Fouad Belkacem protiv Belgije*, br. 34367/14, 27. jun 2017, § 33), rodnu ravnopravnost (*Kasimakhunov i drugi protiv Rusije*, br. 26261/05

i 26377/06, 14. mart 2013, § 110), i pravdu i mir (*M'Bala M'Bala protiv Francuske*, broj 25239/13, 20. oktobar 2015, § 33).

46. Građansko, upravno i (kao krajnje sredstvo) krivično pravo se moraju koristiti samo za sankcionisanje slučajeva govora mržnje koji dostižu određeni nivo ozbiljnosti, koji je, prema sudskoj praksi Suda, potreban da bi član 8. stupio na snagu. (videti takođe § 24 iznad). Prema relevantnoj sudskoj praksi, potrebno je proceniti da li se može smatrati da negativna javna izjava o društvenoj grupi utiče na „privatni život“ pojedinih članova te grupe do te mere da pokrene primenu člana 8. Konvencije u odnosu na njih. S tim u vezi, Sud primenjuje faktore navedene u stavu 4 Preporuke (*Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, §§ 62–63; i, *Behar i drugi protiv Bugarske*, br. 29335/13, 16. februar 2021, §§ 65 i dalje).

U stavu 8:

47. Države članice treba da koriste jasnu i preciznu terminologiju i definicije i da se uzdrže od upotrebe nejasnih i uopštenih izraza u svojim zakonima koji se bave govorom mržnje, i takođe treba da daju smernice za njegovo tumačenje i primenu. Tako odluke postaju predvidive i transparentne. Drugim rečima, formulacija zakonskih odredbi treba da omogući pojedincima da usklade svoje ponašanje i da predvide posledice svojih radnji (*Altug Taner Akcam protiv Turske*, br. 27520/07, 25. januar 2012, § 93 i dalje, i, *Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, § 121). Ovo takođe pomaže nacionalnim sudovima da razviju doslednu sudsku praksu.

48. Ograničenja prava na slobodu izražavanja treba da se tumače usko, da budu u potpunosti u skladu sa članom 10.2 Konvencije i da uzmu u obzir faktore definisane u stavu 4 Preporuke za procenu ozbiljnosti govora mržnje i odgovarajućeg nivoa odgovora. U skladu sa sudskom praksom Suda, svako ograničenje mora da odgovori na hitnu društvenu potrebu, da bude najmanje nametljiva dostupna mera, da ne bude preterano široka i da bude proporcionalna, tako da korist za zaštićeni interes nadmašuje štetu za slobodu izražavanja, uključujući i u pogledu sankcija za koje ona ovlašćuje (pogledati za referencu [Vodič o članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodi izražavanja](#)).

49. Preciznost pravnih normi koje se bavi govorom mržnje ne samo da treba da služe svrsi (i) člana 7 Konvencije (nema kažnjavanja bez zakona), već i (ii) da pruže jasnoću, uključujući minimalni prag za kriminalizaciju, (iii) označe govor koji je zaštićen slobodom izražavanja i (iv) služe kao zaštita od zloupotrebe (o ovom aspektu videti *Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, §§ 61 i dalje). Prema sudskoj praksi Suda, od vitalnog je značaja da odredbe krivičnog prava usmerene protiv izraza koji podstiču, promovišu ili opravdavaju nasilje, mržnju ili netoleranciju, jasno i precizno definišu obim relevantnih krivičnih dela. Odredbe moraju biti striktno interpretirane kako bi se izbegla situacija u kojoj diskreciono pravo države da krivično goni za takva krivična dela postane preširoko i potencijalno podložno zloupotrebi kroz selektivno sprovođenje (*Sava Terentiev protiv Rusije*, citirano iznad, § 85; i, *Altug Taner Akcam protiv Turske*, citirano iznad, §§ 93–94).

U stavu 9:

50. Pravni okvir koji se odnosi na borbu protiv govora mržnje, kao i okviri za moderiranje sadržaja (za detalje videti §§ 16 i dalje Preporuke) ne bi trebalo da se zloupotrebjavaju, na primer za sprečavanje javne debate, ućutkivanje političkih protivnika, novinara, medija, manjinskih grupa ili drugih učesnika u javnoj debati, uključujući kritičke glasove (pogledati [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §§ 1.3. i 1.4.). S tim u vezi, Sud je podvukao da član 10. ostavlja malo prostora za zabranu ograničenja prava na slobodu izražavanja u sferi političke debate i pitanja od javnog interesa, kao i da su granice prihvatljive kritike šire za vladu nego za privatno lice (*Dink protiv Turske*, br. 2668/07, 14. septembar 2010, § 133; i, *Perinček protiv Švajcarske*, citirano iznad, § 197). Pravne i praktične mere zaštite sadrže jasnu formulaciju pravnog okvira koji se odnosi na borbu protiv govora mržnje (videti iznad §§ 47 i dalje Eksplanatorni memorandum). Neophodno je da postoji transparentan zakonodavni proces uz konsultacije sa zainteresovanim stranama, pravila o imunitetu za izabrane zvaničnike, okvir za moderiranje sadržaja koji poštuje ljudska prava, redovna procena zakona koji se odnose na borbu protiv govora mržnje, sistemi moderiranja sadržaja za internet posrednike (videti §§ 26 i 34 Preporuke) i ispitivanje od strane medija i akademske zajednice slučajeva govora mržnje i mogućih zloupotreba zakona koji se odnose na borbu protiv govora mržnje.

U stavu 10:

51. Često se oni koji su direktno ili indirektno na meti govora mržnje plaše i nerado sami prijave i pokrenu sudske postupke. Stoga je važno obezbediti da postoje institucije koje ih mogu zastupati ili pokrenuti pravni postupak u njihovo ime ili čak umesto njih.

52. U slučajevima kada govor mržnje dostigne minimalni nivo ozbiljnosti koji se zahteva članom 8 (videti § 33 iznad) za preduzimanje radnji, države članice treba da obezbede da tela za ravnopravnost i nacionalne institucije za ljudska prava imaju mandat pružanja pravnih saveta i pomoći onima koji su na meti govora mržnje. Ovo je u cilju obezbeđivanja svojih prava pred institucijama, sudskim organima i sudovima u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Tamo gde je prikladno, ovo bi trebalo da obuhvata pravo da ih zastupaju, uz njihovu saglasnost, pred takvim institucijama, pravosudnim telima i sudovima. Takođe, po potrebi, da se individualni i strukturalni slučajevi diskriminacije ili netolerancije iznesu u ime nacionalne institucije za ljudska prava ili tela za ravnopravnost (videti [ECRI GPR br. 2 o telima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou](#), §§ 14–15; od istog značaja su Direktive EU o jednakom tretmanu [2000/43/EC](#), [2004/113/EC](#), [2006/54/EC](#) i [2010/41/EU](#)).

53. Nadalje, nevladine organizacije osnovane sa ciljem da pomognu ljudima koji su na meti govora mržnje da ostvare svoje pravo na odbranu, uključujući i pred sudom, treba da budu u mogućnosti da deluju kao njihovi predstavnici pred institucijama, sudskim telima i sudovima, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Prema Sudu, pribegavanje kolektivnim telima kao što su udruženja je, u savremenim društvima, jedno od dostupnih sredstava, ponekad i jedino sredstvo koje je dostupno pojedincima da efikasno brane svoje pojedinačne interese. Pored toga, zakonodavstvo većine evropskih zemalja priznaje mogućnost udruženja da pokrenu sudske postupke u odbranu interesa svojih članova (videti *Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, citirano iznad, § 81). Slična prava su im data i u oblastima građanskog i upravnog prava (videti [ECRI GPR br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije](#), § 25; i dalji primeri dati u Direktivama o jednakom tretmanu EU [2000/43/EC](#), [2004/113/EC](#), [2006/54/EC](#) i [2010/41/EU](#)).

Krivično pravo

U stavu 11:

54. Kao deo pozitivne obaveze država članica da zaštite one koji su na meti govora mržnje, najozbiljniji izrazi govora mržnje treba da budu kriminalizovani. Ovo ne služi samo u kazenoj funkciji krivičnog prava, već i šalje jasan signal potencijalnim počiniocima i društvu u celini (opšta preventivna funkcija krivičnog prava), da ovakvi izrazi predstavljaju krivična dela. Podsticanje na nasilje ili pretnje nasiljem i druge vrste sadržaja treba da budu jasno utvrđeni u nacionalnom zakonodavstvu na osnovu nacionalne rasprostranjenosti, relevantnosti i ozbiljnosti drugih vrsta govora mržnje.

55. Kada u svom nacionalnom krivičnom zakonodavstvu definišu koji izrazi govora mržnje predstavljaju krivična dela, u svrhu ove Preporuke, države članice treba za osnovu da koriste relevantne obavezujuće i neobavezujuće međunarodne standarde, posebno [ICERD](#), [Konvenciju o genocidu](#), [Dodatni protokol uz Konvenciju o sajber kriminalu](#), [EUFD 2008/913/JHA](#), sudsku praksu koju je razvio Sud, i [ECRI GPR br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije](#), zajedno sa eksplanatornim memorandumima tih dokumenata.

56. Sud podvlači da može biti opravdano nametanje ozbiljnih krivičnopравниh sankcija u slučajevima govora mržnje, čak i novinarima ili političarima (*Budinova i Chaprazov protiv Bugarske*, citirano iznad, § 90; u vezi govora mržnje političara videti i § 29 Preporuke). U svetlu principa proporcionalnosti, krivično pravo treba primenjivati samo za najteže izraze mržnje. Sud prepoznaje da se krivične sankcije, uključujući i one protiv pojedinaca odgovornih za najteže izražavanje mržnje ili podsticanje drugih na nasilje, mogu primeniti samo kao mera ultima ratio. S obzirom na to, Sud takođe smatra da tamo gde su dela koja predstavljaju teška krivična dela usmerena protiv fizičkog ili mentalnog integriteta osobe, samo efikasni krivičnopравни mehanizmi mogu obezbediti adekvatnu zaštitu i poslužiti kao faktor za odvracanje. Sud takođe prihvata da su krivičnoppravne mere potrebne u pogledu direktnih verbalnih napada i fizičkih pretnji motivisanih diskriminatornim stavovima (*Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, iznad citirano, § 111). Manje ozbiljnim izrazima treba da se bavi građansko i upravno pravo. Slučajevi koji ne dostižu minimalni prag za preduzimanje radnji u skladu sa članom 8. Konvencije treba da se rešavaju kroz vanpravne mere kao što su, na primer, podizanje svesti i edukacija.

57. Većina gore navedenih standarda usmerena je na rasistički govor mržnje, međutim, različiti međunarodni dokumenti pozivaju države članice da kriminalizuju govor koji širi mržnju po drugim osnovama, kao što su pol, seksualna orijentacija ili rodni identitet. Na primer, § I.A.1. dokumenta [CM/Rec\(2019\)1 o sprečavanju seksizma i borbi protiv njega](#), poziva države članice da razmotre zakonodavne reforme koje definišu i kriminalizuju seksistički govor mržnje, kao i izveštaje ECRI o nadzoru zemalja i Džogdžakarta principe (Princip 5B) koji preporučuju kriminalizovanje govora mržnje na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

Države članice se snažno podstiču da ove osnove pokriju u svom krivičnom zakonodavstvu i da razmotre dalje proširenje ove liste osnova.

58. Države članice ne samo da treba da provere da li su u potpunosti ispoštovale obaveze koje su preuzele ratifikacijom obavezujućih instrumenata, već se snažno podstiču da ratifikuju dodatne instrumente. One takođe treba da sprovedu relevantne opšte preporuke i preporuke za pojedine zemlje koje su im uputila tela za nadzor i druge instance Saveta Evrope, UN i drugih međuvladinih organizacija.

59. Države članice Saveta Evrope su ratifikovale ili su obavezane jednim od sledećih instrumenata koji sadrže obavezu da kriminalizuju podsticanje na genocid, podsticanje na mržnju i nasilje, a neke i podsticanje na diskriminaciju: čl. IIIc [Konvencije o genocidu](#), čl. 4a [ICERD](#), članovi 3 i 1 [APCCC](#), i član 1.1a i d [EUFD 2008/913/JHA](#). Dok je podsticanje na zločine protiv čovečnosti ili ratne zločine u principu već obuhvaćeno podsticanjem na nasilje (uporediti § 11b Preporuke), smatra se važnim da se pomene podsticanje na ove zločine izričito u § 11a Preporuke uz podsticanje na činjenje genocida, imajući u vidu član 25.3.b Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda (krivična odgovornost ako neko lice „naredi, iznudi ili podstakne“ takav zločin). U ovom kontekstu, neobavezujući standard u § 18a [ECRI GPR br. 7](#) o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije i sudsku praksu Suda o poricanju holokausta takođe treba pomenuti (videti na primer *Garaudi protiv Francuske*, br. 65831/01, 24. jun 2003; *Witzsch protiv Nemačke*, br. 7485/03, 13. decembar 2005; i *Nachtmann protiv Austrije*, br. 36773/97, 9. septembar 1998.).

60. Članovi 4 i 5 [APCCC](#) i §§ 18b i c [ECRI GPR br. 7](#) o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije sadrže odredbe o kriminalizaciji rasistički i ksenofobično motivisanih pretnji i uvreda. Negiranje, grubo minimiziranje, odobravanje ili opravdavanje genocida ili zločina protiv čovečnosti, kako je definisano međunarodnim pravom, trebalo bi da bude krivično delo iz člana 6. [APCCC](#); člana 1c i d [EUFD 2008/913/JHA](#); i, § 18e [ECRI GPR br. 7](#). [ECRI GPR br. 7](#) preporučuje takođe kriminalizaciju negiranja ratnih zločina sa rasističkim ciljem. Širenje materijala koji propagira mržnju i ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti trebalo bi da se proglašuje krivičnim delom iz člana 3 [APCCC](#); člana 1b [EUFD 2008/913/JHA](#); člana 4a [ICERD](#); i §§ 18d i f [ECRI GPR-a br. 7](#).

61. Prema članovima 3, 5 i 6 [APCCC](#), države članice mogu da zadrže pravo da ne primenjuju mere za rešavanje pitanja širenja rasističkog i ksenofobičnog materijala, rasistički i ksenofobično motivisanih uvreda i poricanja, grubog minimiziranja, odobravanja ili opravdavanja genocida ili zločina protiv čovečnosti. Dobar broj država članica je zaista izrazio rezervisanost u vezi sa tim prilikom ratifikacije ovog instrumenta. Iako ovo odražava opštu tendenciju da se uvrede dekriminalizuju i zabranjuju prema građanskom i upravnom pravu, takođe se može primetiti da se kleveta može inkriminisati (u vezi sa kriminalizacijom rasističke klevete videti § 18b dokumenta [ECRI GPR br. 7](#) o državnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije).

62. Tamo gde države članice gorepomenute izraze govora mržnje ne smatraju regularnim krivičnim delima, snažno se podstiču da ih tretiraju kao manje teška krivična dela, kao što su prekršaji, ili da se gone po privatnoj tužbi. Ako države članice uopšte ne smatraju takve izraze govora mržnje krivičnim delima ili smatraju da određeni izrazi ne dostižu dovoljan nivo ozbiljnosti da bi se rešavali kroz odredbe krivičnog zakona, i dalje bi trebalo da ih zabrane prema građanskom ili upravnom pravu.

63. Član 4.b [ICERD](#) sadrži još jednu obavezu koja može dati važan doprinos efikasnoj borbi protiv govora mržnje, a to je da se organizacije koje promovišu i podstiču rasnu diskriminaciju proglase nezakonitim i zabrane. Dalje, učešće u takvim organizacijama može se prepoznati kao krivično delo (videti i sličnu preporuku u § 18g [ECRI GPR br. 7](#) o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije). U vezi s tim, treba se osvrnuti i na sudsku praksu Suda prema članu 11. Konvencije koji priznaje da država ima pravo da preduzme preventivne mere za zaštitu demokratskih vis-à-vis udruženja ili pokreta. Ovo se može uraditi ako dovoljno neposredna povreda prava drugih pretila da podriva osnovne vrednosti na osnovu kojih demokratsko društvo postoji i funkcioniše. Jedna takva vrednost je suživot članova društva, oslobođen od rasne segregacije, bez koje je demokratsko društvo nezamislivo (videti *Vona protiv Mađarske*, br. 35943/10, 9. jul 2013, § 57). Takođe treba podsetiti da prema sudskoj praksi Suda, udruženja koja se bave aktivnostima koje su suprotne vrednostima Konvencije ne mogu imati koristi od zaštite člana 11. zbog člana 17. koji zabranjuje korišćenje Konvencije kako bi se uništila ili preterano ograničila prava koja su njom zagantovana (videti *V.P. i drugi protiv Poljske*, br. 42264/98, 2. septembar 2004, u vezi sa zabranom formiranja udruženje čiji je osnivački akt imao antisemitske konotacije).

U stavu 12:

64. Pozitivne obaveze država članica prema Konvenciji takođe obuhvataju proceduralne zahteve kao što je obaveza država članica da sprovede efikasne istrage u slučajevima govora mržnje koji je krivičnopravno

relevantan, onlajn i oflajn (videti posebne slučajeve gde je fizički integritet osobe koja je bila meta bio ugrožen *Kirali i Domotor protiv Mađarske*, citirano iznad, §§ 61 i dalje; i *Beizaras i Levickas protiv Litvanije*, citirano iznad, § 129).

65. Da bi mogle da ispune svoju pozitivnu obavezu da efikasno istraže slučajeve kažnjivog govora mržnje, države članice treba da posvete posebnu pažnju govoru mržnje koji je usmeren na ranjive osobe i grupe. Ovo se može uraditi aktivnim kontaktiranjem sa njima i preduzimanjem delotvornih mera za olakšavanje i podsticanje prijavljivanja govora mržnje koji je krivičnopravno relevantan službama za sprovođenje zakona (u vezi sa pitanjem nedovoljnog prijavljivanja kažnjivog govora mržnje videti § 57 Preporuke; za detalje u vezi sa pitanjem izgradnje poverenja sa manjinama i drugim grupama videti §§ 11 i dalje dokumenta [ECRI GPR br. 11](#) o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji). Oni koji su na meti govora mržnje treba da budu informisani o svojim pravima, posebno o pravu da učestvuju u sudskim postupcima.

66. Prepoznajući da je krivično gonjenje krajnje pravno sredstvo, fokus država članica treba da bude na uklanjanju govora mržnje (onlajn), kako bi se sprečila kontinuirana viktimizacija. Kada je krivično gonjenje oportuno, istrage policije, tužilaštva ili drugih organa, moraju osim toga biti delotvorne u smislu da mogu da dovedu do utvrđivanja činjenica i utvrđivanja da sporni izraz ispunjava zakonsku definiciju krivičnog dela govora mržnje. Pored toga, istrage bi trebalo da dovedu do otkrivanja i eventualno, ako je potrebno, kažnjavanja odgovornih. Vlasti moraju od svoje prve intervencije da preduzmu sve razumne korake da prikupe i obezbede sve dokaze u vezi sa spornim izrazom. Zaključci istrage moraju se zasnivati na temeljnoj, objektivnoj, starosno i rodno osetljivoj i nepristrasnoj analizi svih relevantnih elemenata, uključujući i to da li je osporeno izražavanje bilo motivisano po jednom ili više zabranjenih osnova i da li je predstavljalo pretnju ili podstrekavanje na mržnju, diskriminaciju ili nasilje (videti u ovom pogledu §§ 11 i dalje dokumenta [ECRI GPR br. 11](#) o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji i §§ 66 i dalje njegovog Memoranduma sa objašnjenjima i §§ 255 i dalje dokumenta [Hartford smernice o zločinima putem govora u međunarodnom krivičnom pravu](#)).

67. Policija i tužilaštvo bi takođe trebalo da se posebno fokusiraju na istragu onlajn govora mržnje koji je krivičnopravno relevantan, a posebnu pažnju treba posvetiti efikasnoj primeni Konvencije o sajber kriminalu i njenog Dodatnog protokola, gde je to primenjivo (videti §§ 79 i dalje dokumenta Eksplanatorni memorandum o regulisanju govora mržnje na internetu). S tim u vezi, sve veći broj država članica je stvorio posebne jedinice policije i tužilaštva koje su specijalizovane za krivično gonjenje govora mržnje na internetu (za više detalja, pogledajte odeljke o govoru mržnje u izveštajima ECRI o monitoringu zemalja).

68. U tom kontekstu, države članice bi takođe trebalo da regulišu pod kojim uslovima su internet posrednici obavezni da predaju IP adrese i druge podatke agencijama za sprovođenje zakona koje su neophodne kako bi se identifikovao autor govora mržnje (za više detalja videti i §§ 101 i dalje).

69. Na kraju treba napomenuti da tužilaštva često imaju, u pogledu lakših slučajeva govora mržnje, prema opštim pravilima nacionalnog krivično-procesnog prava, određeno polje procene da li da se takvi slučajevi krivično gone ili ne. Za one slučajeve za koje tužilaštva odluče da ne pokrenu ili ne nastave istragu, oni koji su na meti govora mržnje treba da imaju mogućnost da zatraže obeštećenje po građanskom i upravnom zakonu ili, gde je primenljivo, da pribegnu gonjenju po privatnoj tužbi.

Građansko i upravno pravo

U stavu 13:

70. Upravno i građansko pravo je još jedno važno pravno mesto za zaštitu prava onih koji su na meti govora mržnje u pogledu prava iz Konvencije (za primere građansko-pravnih predmeta pogledajte *Delfi AS protiv Estonije*, iznad citirano, § 21 i dalje; i *Aksu protiv Turske*, br. 4149/04 i 41029/04, 15. mart 2012, [Veliko veće], §§ 19 i dalje; za primere predmeta upravnog prava videti *Balsite-Lideikiene protiv Litvanije*, br. 72596/01, 4. novembar 2008, §§ 3 i dalje; i *Mouvement Raëlien protiv Švajcarske*, br. 16354/06, 13. jul 2012. godine). Građanski i upravni postupci ponekad se mogu voditi paralelno sa krivičnim postupkom (osoba koja je na meti govora mržnje mogla bi istovremeno prijaviti slučaj službama za provođenje zakona i tražiti odštetu po građanskom, a ponekad upravnom pravu). U slučajevima govora mržnje koji ne dostižu najviši stepen ozbiljnosti u smislu § 3 Preporuke, građanski i upravni postupci mogu biti jedini legalan način za zaštitu od govora mržnje. Oba pravna puta dovode do različitih ishoda: dok krivični postupak generalno vodi kažnjavanju, građanski i upravni postupci često dovode do plaćanja naknade ili zabrane pribegavanja govoru mržnje. Građanski i upravni postupci će generalno biti manje ozbiljan oblik mešanja u pravo na slobodu izražavanja.

Istovremeno, pravila o teretu dokazivanja i potrebnom nivou dokaza razlikuju se između ova dva načina i često će biti lakše pozvati autora govora mržnje na odgovornost prema građanskom i upravnom pravu.

71. Treba napomenuti da je za neke države članice krivično pravo jedini osnov za regulisanje govora mržnje koji je krivičnopravno relevantan, dok govor mržnje koji nije krivično delo nema pravno značenje. Međutim, u ovim slučajevima, takvo krivično pravo može obuhvatiti mere, kao deo krivičnopravnog leka, koje druge države obično mogu smatrati merama građanskog prava – kao što su novčane kazne i obeštećenje kao deo krivične sankcije (npr. umesto zatvorske kazne ili kao njena dopuna).

72. Prema građanskom pravu, povrede dostojanstva, psihičkog integriteta i ugleda osobe (u vezi sa zaštitom tih elemenata prema članu 8. Konvencije videti *Kirali i Domotor protiv Mađarske*, citirano iznad, § 41; i *Beizaras i Levickas* protiv Litvanije, citirano iznad, § 117) generalno rezultiraju tužbama za kompenzaciju i donošenjem privremenih mera, često prema opštem odštetnom pravu i posebnim pravilima o odgovornosti države za povredu prava na zaštitu ljudskog dostojanstva, ugleda i blagostanja. Ova zaštita ima tendenciju da bude šira od one koju pruža krivično pravo, jer obuhvata širok spektar kršenja, uključujući uvrede, pogrde i klevetu, u vezi sa širokim spektrom zabranjenih osnova, i onda kada takvi oblici govora mržnje ne predstavljaju krivično delo.

73. Za razliku od krivično-pravnih odredbi o govoru mržnje, u opštem odštetnom pravu ili pravilima o odgovornosti države nisu razvijene posebne odredbe koje bi omogućile precizniji opis u pogledu toga koja su izražavanja govora mržnje zakonom zabranjena. Pojedini izrazi govora mržnje takođe bi mogli biti zabranjeni i definisani kao upravni prekršaji u zakonima o medijima ili zakonima o elektronskoj komunikaciji. Što se tiče pitanja da li slučaj govora mržnje treba rešavati kroz krivično ili građansko ili upravno pravo, treba primeniti kriterijume opisane u § 4 Preporuke.

74. Govor mržnje takođe može da potpada pod definiciju diskriminacije prema evropskom i nacionalnom antidiskriminacionom zakonodavstvu kada autor tretira osobu koja je na meti drugačije od drugih lica u relevantno sličnim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja (za ovu definiciju pogledati na primer *D.H. i drugi protiv Republike Češke*, br. 57325/00, 13. novembar 2007, [Veliko veće], § 175; i *Beizaras i Levickas* protiv Litvanije, citirano iznad, § 114), ili može predstavljati uznemiravanje kako je definisano u anti-diskriminacionom zakonu. Prema članu 2.3 *Direktive Saveta 2000/43/EC*, uznemiravanje će se smatrati diskriminacijom u smislu direktive, kada se neželjeno ponašanje u vezi sa rasnim ili etničkim poreklom dešava sa svrhom ili učinkom narušavanja dostojanstva osobe i stvaranja zastrašujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja.

75. Države članice treba da predvide da građanski i upravni mehanizmi zaštite za kršenje zabrane govora mržnje uključuju plaćanje nadoknade, brisanje, blokiranje, donošenje privremene mere i objavljivanje potvrde da izjava predstavlja govor mržnje, kao i novčane kazne i gubitak licence, prema upravnom pravu.

U stavu 14:

76. Države članice treba da obezbede da se njihovi anti-diskriminacioni zakoni primenjuju na sve izraze govora mržnje obuhvaćene §§ 11 i 13 Preporuke kako bi stvorile sistem u kojem svi oni koji su na meti govora mržnje mogu dobiti obeštećenje, a posebno odštetu za govor mržnje bez podnošenja žalbe organima za sprovođenje zakona. Kroz ovo pojašnjenje, oni koji su na meti govora mržnje će takođe moći da traže potporu i pomoć od tela za ravnopravnost koja bi trebalo da imaju izričit mandat da se bave govorom mržnje i da imaju ovlašćenje da pokrenu pravne radnje bilo u ime osobe koja je meta ili, gde je primenljivo, u svoje ime. U tom smislu, postojanje besplatne pravne pomoći za slučajeve diskriminacije je još jedan važan element kako bi se osiguralo da osobe koje su na meti govora mržnje mogu ostvariti svoja prava (§§ 4a i 14 do 16 dokumenta *ECRI GPR br. 2 o telima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou*). Tamo gde zakoni protiv diskriminacije takođe definišu upravne prekršaje, slučajeve dvostrukog kažnjavanja treba isključiti.

U stavu 15:

77. Organi javne vlasti ili institucije, kao što su policija, obrazovne institucije, uključujući škole i javne medije, imaju ključnu ulogu u ispunjavanju pozitivne obaveze država članica da spreče govor mržnje i bore se protiv njega i njegovog širenja. Prema članu 4c *ICERD*, države ugovornice neće dozvoliti javnim vlastima ili javnim institucijama, nacionalnim ili lokalnim, da promovišu ili podstiču rasnu diskriminaciju. S obzirom na njihov značajan uticaj na državne politike i javni diskurs i s obzirom na njihovu specifičnu dužnost da poštuju ljudska prava, Preporuka zahteva od država članica da obezbede da državni organi ili institucije i njihovi predstavnici izbegavaju pribegavanje govoru mržnje.

78. Države članice bi takođe trebalo da uvedu u svoje zakonodavstvo obavezu javnih vlasti da promovišu upotrebu tolerantnog i inkluzivnog govora. Ovaj princip je na primer izražen u članu 6 [ETS br. 157 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina](#), koja predviđa da će Strane podsticati duh inkluzivnosti i interkulturalnog dijaloga i preduzeti efikasne mere za promovisanje međusobnog poštovanja i razumevanja i saradnje među svim osobama koje žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na etnički, kulturni, jezički ili verski identitet tih osoba, posebno u oblastima obrazovanja, kulture i medija. Slično, ECRI preporučuje u §§ 2 i 8 svog [GPR br. 7](#) o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije da ustavi država članica treba da obuhvate obavezu države da promoviše jednakost i da zakon treba da uspostavi javnim organima dužnost da to čine. Te dužnosti i podsticaj da se izjašnjavaju protiv govora mržnje mogli bi da budu uključeni u zakonodavstvo ili kodekse ponašanja koji regulišu ponašanje državnih službenika i funkcionera.

Zakonodavstvo u vezi sa govorom mržnje na internetu

79. Poslednjih godina govor mržnje se masovno i brzo širi putem interneta. Da bi se ograničila šteta koju nanosi govor mržnje na internetu, države članice treba da donesu delotvorno zakonodavstvo za sprečavanje njegovog objavljivanja i za obezbeđivanje njegovog uklanjanja tamo gde je već objavljeno. S obzirom na veliku količinu govora mržnje na mreži i s obzirom na činjenicu da je potrebna brza akcija kako bi se izbeglo njegovo širenje, države članice ne mogu same da sprovedu ovaj zadatak, ali moraju da obezbede da internet posrednici doprinesu tome.

80. Termin internet posrednici se može definisati kao širok, raznolik i brzo evoluirajući spektar igrača, koji omogućavaju interakciju na internetu između fizičkih i pravnih lica nudeći i obavljajući različite funkcije i usluge. Neki povezuju korisnike na internet, omogućavaju obradu informacija i podataka ili hostuju usluge zasnovane na webu, uključujući sadržaj koji generiše korisnik. Drugi prikupljaju informacije i omogućavaju pretrage; oni daju pristup hostu i sadržaju indeksa i uslugama koje su osmislila i/ili njime upravljaju treća lica. Neki olakšavaju prodaju dobara i usluga, uključujući audio-vizuelne usluge i omogućavaju druge komercijalne transakcije, uključujući plaćanja. Posredničke usluge mogu da nude i tradicionalni mediji, na primer, kada se na njihovoj platformi nudi prostor za sadržaj koji generišu korisnici – kao što su komentari (§§ 4 do 5 dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika).

U stavu 16:

81. Države članice imaju ultimativnu obavezu da štite ljudska prava i osnovne slobode i u digitalnom okruženju (§ 1.1.3. dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika). Stoga bi trebalo da razrade jasan pravni okvir za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega u onlajn sferi u skladu sa pomenutom Preporukom [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika i Uputstvom o najboljim praksama ka delotvornim pravnim i proceduralnim okvirima za samoregulatorne i koregulatorne mehanizme moderiranja sadržaja ([Smernice o moderiranju sadržaja](#)), koji je usvojio Upravni odbor za medije i informaciono društvo (CDMSI). Ovi pravni okviri treba prvenstveno da se koncentrišu na govor mržnje na internetu koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom (§ 3.1 Preporuke), ali i da motivišu internet posrednike i druge zainteresovane strane da se pozabave uvredljivim ili štetnim oblicima izražavanja u onlajn sferi koji nisu dovoljno ozbiljni da se legitimno ograniče prema Konvenciji (videti § 3.2 Preporuke).

82. Države članice treba da međusobno usklade zakonske okvire i da rade na donošenju zajedničkih standarda na međunarodnom nivou (videti §§ 62–63 Preporuke), pošto se govor mržnje na internetu širi preko nacionalnih granica i potrebna je harmonizacija za sprečavanje i borbu protiv govora mržnje u onlajn sferi na efikasan način. Procedure i uslovi za uklanjanje treba da poštuju slobodu izražavanja, da budu transparentni, jasni i predvidivi. Isto bi trebalo da se odnosi na odgovornosti i pravila za odgovornost nametnuta internet posrednicima.

U stavu 17:

83. Od velike je važnosti da države članice elaboriraju u svojim zakonima o govoru mržnje na internetu, uloge i odgovornosti svih zainteresovanih strana i jasno razgraniče uloge i odgovornosti državnih aktera i privatnih aktera, kao i organizacija civilnog društva. Državni akteri uključuju: policiju i tužilaštvo, regulatorne organe, nezavisne nacionalne institucije za ljudska prava i tela za ravnopravnost. Privatni akteri uključuju: medije, relevantne internet posrednike, samoregulatorna tela i organizacije civilnog društva, uključujući takozvane osobe od poverenja (pojedince ili entitete za koje provajder usluga hostinga smatra da imaju posebnu stručnost i odgovornost u svrhu rešavanja nezakonitog sadržaja na internetu, moguća definicija je

data u § 4g Preporuke [C\(2018\) 1177 final](#) Komisije EU o merama za efikasno suzbijanje nelegalnog sadržaja na internetu).

84. Vredna uputstva o ovoj temi ne nalaze se samo u [CM/ Rec \(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, već i u [Uputstvu o moderiranju sadržaja](#) koje je usvojio CDMSI.

85. Države članice takođe treba da definišu kako državni i nedržavni akteri treba da sarađuju u suočavanju sa govorom mržnje na internetu. Jedan od načina organizovanja takve saradnje je uspostavljanje takozvanih koregulacionih sistema i tela, gde i javne vlasti i privatni akteri doprinose rešavanju govora mržnje na internetu (za detalje videti [Modeli upravljanja govorom mržnje na internetu \(Models of Governance of Online Hate Speech\)](#), Aleksandar Braun, 2020).

U stavu 18:

86. Pošto se infrastruktura i platforme koje internet posrednici pružaju koriste za brzo širenje velikih količina govora mržnje, od velike je važnosti da države članice obezbede da internet posrednici poštuju ljudska prava i uz dužnu pažnju primenjuju principe ljudskih prava. Oni su opisani u §§ 20 i dalje dokumenta [CM Rec \(2016\)3](#) o Biznisu i Ljudskim pravima i § 17 [Vodećih principa o biznisu i ljudskim pravima](#), koje je odobrio Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava 2011. godine. Kao što je opisano u § 136 ovog Eksplanatornog memoranduma, trebalo bi obezbediti da mere za borbu protiv govora mržnje na internetu ne budu obezbeđene samo kroz razvoj automatizovanih sistema, već da se pojedinim predstavnicima internet posrednika pripisuje odgovornost da nadgledaju takve sisteme.

U stavu 19:

87. Države članice treba da obezbede postojanje mehanizama za podnošenje izveštaja o govoru mržnje na internetu, koji krši zakone za borbu protiv govora mržnje ili uslove korišćenja usluge posrednika.

U stavu 20:

88. Procedure i uslovi uklanjanja treba da budu transparentni, jasni i predvidivi, kao i sve povezane odgovornosti i pravila pravnih obaveza nametnuta internet posrednicima. Da bi se obezbedila ova transparentnost, svaka odluka koju javni ili privatni akteri donesu u ovom kontekstu treba da bude objavljena, barem u sažetom i anonimizovanom obliku. Takođe bi trebalo objaviti da li su sadržaj prvobitno prijavili privatni subjekti, javni organi, automatizovani alati ili osobe od poverenja.

89. Trebalo bi da bude moguće uložiti žalbu na odluku da se prijavljeni sadržaj govora mržnje ne ukloni, kontekstualizuje ili deprioritizuje internom ili eksternom mehanizmu revizije ili direktno pravosudnim organima. U svakom slučaju, trebalo bi da bude moguće tražiti nezavisno sudsko preispitivanje. Preporuka podrazumeva da su države članice slobodne da odrede ili sud ili nezavisni administrativni tribunal za ovaj zadatak. Ista mogućnost treba da bude zagarantovana kada se smatra da sadržaj nije u skladu sa krivičnim, građanskim ili upravnim pravom ili da krši uslove korišćenja usluge posrednika i zbog toga je uklonjen, kontekstualizovan ili deprioritizovan.

90. Što se tiče internih mehanizama zaštite, internet posrednici treba da obezbede mogućnost žalbe nezavisnom regulatornom telu ili nadzornom mehanizmu, bez sprečavanja ili na bilo koji način ograničavanja prava korisnika da traže sudsko obeštećenje (§ 1.5.2. dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#)).

U stavu 21:

91. § 21 Preporuke preuzima važne aspekte iz § 1.1.5. dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika i predviđa da države članice treba da uzmu u obzir suštinske razlike između internet posrednika prilikom osmišljavanja, tumačenja i primene zakonodavnog okvira koji reguliše njihovu odgovornost (pogledati takođe [Smernice o moderiranju sadržaja](#), § 21 i pripadajuće delove njegovog Eksplanatornog memoranduma). U zavisnosti od toga da li posrednici proizvode sadržaj dostupan na svojim platformama ili upravljaju njime ili imaju nadzornu ili uređivačku ulogu, uključujući i kroz korišćenje algoritama, državni organi treba da primenjuju, kako je predviđeno u § 1.3.9. dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, pristup koji je i stepenovan i diferenciran. Takođe treba da odrede odgovarajuće nivoe zaštite, kao i dužnosti i odgovornosti u skladu sa ulogom koju posrednici imaju u procesima proizvodnje i distribucije sadržaja, obraćajući dužnu pažnju na svoju obavezu da štite i promovišu pluralizam i raznolikost u distribuciji sadržaja na internetu.

U stavu 22:

92. Kao što je pomenuto gore, pozitivna obaveza država članica da zaštite one koji su meta govora mržnje na efikasan način odnosi se i na govor mržnje na internetu. S obzirom na izuzetno veliku količinu govora mržnje na internetu koji se brzo širi putem interneta, države članice treba da obezbede, kroz svoje zakonodavstvo, da internet posrednici doprinesu ispunjavanju ove pozitivne obaveze. Države članice bi takođe trebalo da pruže smernice internet posrednicima, posebno onima koji proizvode ili upravljaju sadržajem dostupnim na njihovim platformama ili igraju nadzornu ili uređivačku ulogu, uključujući kroz korišćenje algoritama, o procesima za rešavanje govora mržnje na internetu koji potencijalno krši odredbe krivičnog, građanskog ili upravnog prava. Povezane obaveze za različite vrste internet posrednika treba razlikovati kao što je opisano u § 21 Preporuke.

93. U isto vreme, države članice treba da obezbede da pravni i regulatorni okviri ne dovedu do prekomerne usklađenosti ili diskriminatorne primene. Ovo je posebno relevantno za sadržaj koji je legalan, ali možda nepoželjan u demokratskom društvu i gde je priznato da se ljudska prava takođe moraju poštovati (za detalje videti §§ 14c i 28 i dalje od Smernice o moderiranju sadržaja i relevantni delovi njegovog eksplanatornog memoranduma). Iz ovih razloga, države članice treba da razjasne u svom zakonodavstvu da internet posrednici neće biti smatrani odgovornim ako su odlučili, na osnovu čvrste činjenične i pravne procene, da ne uklone sadržaj koji je kasnije kvalifikovan od strane nadležnih organa kao kršenje odredaba krivičnog, građanskog ili upravnog prava ili uklanjanju sadržaja za koji se kasnije utvrdi da je u skladu sa zakonom.

94. Važan element takve regulative je da se predvidi mogućnost za korisnike interneta i druge zainteresovane strane da prijave govor mržnje koji je potencijalno zabranjen krivičnim, građanskim ili administrativnim zakonom na lako dostupan način internet posrednicima (videti § 86 iznad). Ti posrednici bi trebalo da budu u obavezi da tretiraju takve prijave na brz i efikasan način i u okviru transparentne procedure koja vodi, gde je to prikladno, brzom i efikasnom uklanjanju govora mržnje na internetu. Te prijave treba da sadrže dovoljno informacija kako bi internet posrednik mogao da proceni da li prijavljeni sadržaj predstavlja govor mržnje koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom. Kvalitet prijave se može poboljšati odgovarajućim dizajnom obrasca za prijavu.

95. U ovom kontekstu poželjno je ukloniti govor mržnje na mreži koji je zabranjen krivičnim, građanskim ili upravnim pravom što je pre moguće. Istraživanja pokazuju da je životni vek objava na društvenim mrežama često samo nekoliko minuta. To znači da je šteta od govora mržnje koji se distribuira preko ovakvih platformi već učinjena u kratkom vremenskom periodu. U tom kontekstu, neke države članice su nametnule obavezu internet posrednicima da povuku sadržaj koji je u suprotnosti sa zakonom u roku od 24 sata. S druge strane, tako kratki rokovi mogu biti nedovoljni da se pažljivo procene slučajevi koji zahtevaju opsežno činjenično istraživanje ili složeno pravno obrazloženje (nejasni i složeni slučajevi). Za slučajeve koji često zahtevaju činjeničnu ili pravno dubinsku procenu, definisani su duži vremenski okviri; Države članice takođe dozvoljavaju mogućnost da internet posrednici upućuju takve složene ili nejasne slučajeve nezavisnom regulatornom telu. Ovo telo može biti javni organ kao što je regulatorno telo za javne medije, institucija za zaštitu ljudskih prava ili telo za ravnopravnost, nezavisno samoregulatorno telo koje organizuje jedan ili više internet posrednika, ili koregulatorno telo koje organizuju i javna i privatna pravna lica (za više detalja pogledajte [Napomenu o moderiranju sadržaja](#), str. 11 i dalje i [Modeli upravljanja govorom mržnje na internetu](#) (*Models of Governance of Online Hate Speech*), Aleksandar Braun, 2020.

96. U značajnom broju slučajeva govor mržnje na internetu je uklonjen, ali povezani dokazi nisu obezbeđeni i prosleđeni službama za sprovođenje zakona. Da bi popravile ovu situaciju, države članice treba da odrede da internet posrednici treba da obezbede dokaze o govoru mržnje na mreži koji je potencijalno u suprotnosti sa krivičnim, građanskim ili upravnim pravom (videti § 2.3.6 dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika). Države članice takođe treba da jasno navedu uslove pod kojima treba da podnesu ove dokaze službama za sprovođenje zakona. Prenošenje takvih dokaza treba da bude predmet prethodnog naloga nadležnog organa. Zakonodavstvo i principe zaštite podataka treba da poštuju svi akteri kako bi se izbegla prekomerna obrada podataka.

97. U nejasnim i složenim slučajevima, privremene mere bi se mogle preduzeti kako bi se sprečilo brzo-pleto uklanjanje potencijalno legalnog sadržaja. Umesto da bude potpuno uklonjen, takav sadržaj bi mogao da bude deprioritizovan ili kontekstualizovan. U ovom kontekstu, deprioritizacija bi značila da bi moderator sadržaja ili algoritam koji upravlja distribucijom sadržaja dao niži prioritet tom sadržaju i samim tim doveo do manjeg širenja. Kontekstualizacija znači da se sadržaj objavljuje sa napomenom koja ukazuje na to da bi predmetni sadržaj mogao predstavljati govor mržnje. Deprioritizacija i kontekstualizacija se takođe mogu posmatrati kao manje ozbiljno mešanje (u slobodu izražavanja) prema principu proporcionalnosti, sve dok se ne donese konačna odluka odgovornog tela platforme ili drugog mehanizma.

98. Države članice treba da obezbede da se internet posrednici pridržavaju postojećih zakonskih i regulatornih okvira, na primer kroz nadzor nezavisnog regulatora sa odgovarajućim ovlašćenjima. Zakonodavstvo takođe treba da predvidi da internet posrednici određuju pravnog zastupnika u zemlji koji zastupa posrednika u pravnim stvarima i može da primi svako obaveštenje u ime posrednika.

U stavu 23:

99. Države članice treba da odrede u svom zakonodavstvu da internet posrednici daju jasno objašnjenje za svaku odluku o blokiranju, uklanjanju ili deprioritizaciji sadržaja na osnovu zakona koji uređuju borbu protiv govora mržnje ili uslova korišćenja usluge posrednika, kako bi se stvorila transparentnost za one na koje utiču ove odluke (videti takođe § 2.3.3 [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika). Moglo bi biti dovoljno da internet posrednik pruži korisniku tačan tekst i broj paragrafa zakonske odredbe ili uslova korišćenja usluge na osnovu kojih je moderator sadržaja ili automatizovani sistem doneo odluku da blokira, ukloni, kontekstualizuje ili deprioritizuje dotični sadržaj. Ako se pokaže da je ovaj zahtev predstavlja preveliki teret za manje posrednike, države članice bi mogle da razmotre da ga ograniče na slučajeve u kojima korisnik aktivno traži objašnjenje za takvu odluku; u ovom slučaju treba obezbediti da se objašnjenje pruži u dovoljno kratkom vremenskom periodu koji bi se takođe uklopio u bilo koji postojeći rok za pokretanje pravnog postupka.

100. U praksi, pojedini internet posrednici blokiraju naloge, na primer u slučajevima ponovljenog objavljivanja govora mržnje. Države članice treba da razmotre donošenje zakona koji regulišu ovu oblast, definišući uslove pod kojima se nalog može privremeno ili trajno blokirati. Takvo zakonodavstvo takođe treba da sadrži mere zaštite od bilo kakve zloupotrebe ovih ovlašćenja, da predvidi da svaka odluka o privremenoj ili trajnoj blokadi naloga mora biti obrazložena i da predvidi mogućnost žalbe pravosudnim organima.

101. Ako informaciju ne objavljuje pojedinac, već institucija (ovaj termin treba razumeti u širem smislu i obuhvata na primer javna ili privatna pravna lica i bilo koju drugu organizaciju ili entitet), razlozi za svaku odluku koja ograničava sadržaj treba da budu dostupni ovoj instituciji.

U stavu 24:

102. Oni koji su na meti govora mržnje često imaju problema da identifikuju autora govora mržnje na internetu. Zbog anonimnosti počinioca, čak ni policija, tužilaštvo i drugi organi nadležni za istragu slučajeve govora mržnje na internetu često nisu u mogućnosti da identifikuju počinioca i da uspešno istraže slučajeve govora mržnje. Pribavljanje informacija o pretplatnicima od pružalaca usluga, uključujući i od provajdera u drugim jurisdikcijama, je stoga od suštinskog značaja za uspešne istrage slučajeve govora mržnje (pogledajte definiciju informacija o pretplatnicima u članu 18.3 [Konvencije o sajber kriminalu](#) (ETS br. 185) u daljem tekstu Konvencija o sajber kriminalu). Isto važi i za informacije o registraciji imena domena koje drže regulatori ili registri u kojima se internet domeni koriste za govor mržnje. S druge strane, anonimnost na internetu je važna kako bi se omogućila sloboda izražavanja (o tim zajedničkim pravima i interesima videti *K. U. protiv Finske*, br. 2872/02, 2. decembar 2008, § 49).

103. Naznake u vezi sa osnovama za naređivanje pružanja informacija o pretplatnicima date su u članu 18. Konvencije o sajber kriminalu, a obim, kao i uslovi i garancije za ovu i druga proceduralna ovlašćenja navedeni su u članovima 14. i 15. te Konvencije. Dodatna uputstva mogu se naći u [T-CY smernicama br. 10. Nalozi za proizvodnju informacija o pretplatnicima \(član 18 Budimpeštanske konvencije\)](#), koje je usvojio Komitet Konvencije o sajber kriminalu 2017. U slučajevima govora mržnje koji je zabranjen građanskim ili upravnim pravom, takođe treba uspostaviti odgovarajuće procedure za traženje informacija o pretplatnicima.

104. Iako nije obavezujući za države članice Saveta Evrope, prema § 138 Izveštaja sa objašnjenjima Konvencije o sajber kriminalu, termin „nadležni organ“ se odnosi na sudski, administrativni ili drugi organ za sprovođenje zakona, koji je ovlašćen po domaćem zakonu da naredi, ovlasti ili preduzme izvršenje procesnih mera u cilju prikupljanja ili izvođenja dokaza, u vezi sa konkretnim krivičnim istragama ili postupcima. Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o sajber kriminalu, koji je Komitet ministara odobrio 17. novembra 2021. i očekuje se da će biti otvoren za potpisivanje u maju 2022. predviđa direktnu saradnju sa pružaocima usluga u drugim zemljama u pružanju informacija o pretplatnicima (član 7) i za objavljivanje podataka o registraciji naziva domena (član 6). Kao i Konvencija, ove mere su ograničenog obima (primenjuju se na posebne krivične istrage i postupke) i podležu vladavini prava (član 13) i bezbednosnim merama zaštite podataka (član 14). Oni dalje dozvoljavaju deklaracije i rezerve kako bi se Stranama omogućilo da odgovore zahtevima nacionalnog pravnog okvira koji uređuje ljudska prava, vladavinu prava ili ustavne zahteve.

105. „Evropski i međunarodni zakoni o ljudskim pravima“ obuhvataju, između ostalog, [Evropsku konvenciju o ljudskim pravima](#) i [Konvenciju Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka](#), gde je primenjivo, Opšta uredba o zaštiti podataka (EU) [2016/679 \(GDPR\)](#).

U stavu 25:

106. Države članice treba da učine dostupnim javnosti detaljne podatke i informacije o sadržaju koji je ograničen u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom o borbi protiv govora mržnje i da zakonom zahtevaju da relevantni internet posrednici prave i objavljuju izveštaje o transparentnosti. Ovi izveštaji služe za obezbeđivanje transparentnosti u vezi sa ograničenjima slobode izražavanja i služe kao osnova za redovnu procenu da li su ograničenja koja nameću državni organi i internet posrednici neophodna i srazmerna u smislu člana 10.2 Konvencije (videti § 1.2.3 dokumenta [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika i [Smernice o moderiranju sadržaja](#), §§ 39–44). Ovo izveštavanje takođe ima za svrhu da osigura da se moderiranje sadržaja vrši na nediskriminatoran način.

107. Izveštaji koje objavljuju države članice treba da sadrže, koliko je to moguće, informacije o: zaštićenim ličnim svojstvima; različite izraze govora mržnje; razvrstane statističke podatke o predmetima kojima se bave policija, tužilaštvo, pravosuđe po krivičnom zakonu i njihovim ishodima u smislu istraga, optužnica, presuda i ograničenja sadržaja; predmeti kojima se sudstvo bavi po građanskom i upravnom pravu; da li je sadržaj bio ograničen na osnovu krivičnog, građanskog ili upravnog prava ili na osnovu uslova korišćenja usluge internet posrednika; broju, prirodi i pravnom osnovu zahteva za ograničenje sadržaja koji se prenose na platforme na internetu; radnje preduzete kao rezultat tih zahteva; ograničenja sadržaja zasnovana na ugovorima o međusobnoj pravnoj pomoći; mere preduzete za poštovanje zakona i principa zaštite podataka; kategorije osoba na meti govora mržnje i osoba koja objavljuju govor mržnje; i sve ključne pokretače povećanog broja događaja kao što su izborne kampanje ili drugi događaji koji su mogli da izazovu talase govora mržnje (za detalje pogledajte § 12 [ECRI GPR br. 11 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji](#), §§ 12 i 65 i dalje ovog Eksplanatornog memoranduma; i § 3 [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#), i §§ 72 i dalje njegovog Eksplanatornog memoranduma).

108. Izveštaji internet posrednika treba, između ostalog, da sadrže: zaštićena lična svojstva; različite izraze govora mržnje; na osnovu čega je sadržaj uklonjen (građansko, upravno ili krivično pravo ili pravila korišćenja); broj, prirodu i pravni osnov svih zahteva za ograničavanje sadržaja primljenih od vlasti; kategorije osoba na meti govora mržnje i osoba koje objavljuju govor mržnje; ključni pokretači za pojavu govora mržnje (videti iznad); informacije o broju i obuci za moderatore sadržaja – uključujući informacije o tehnologijama, automatizovanim sistemima i kriterijumima koji se koriste, kao i vremenu potrebnom za otkrivanje govora mržnje i tretman takvih slučajeva kroz sisteme za moderiranje sadržaja i davanje preporuka; i mere preduzete za poštovanje zakona i principa o zaštiti podataka. Države članice bi takođe trebalo da zahtevaju od internet posrednika da podatke učine javno dostupnim u doslednom formatu i proaktivno ih dele sa akademskim istraživačima, organizacijama civilnog društva i drugim relevantnim zainteresovanim stranama (za detalje pogledajte i [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §§ 2.2.3. i 2.2.4).

109. Države članice treba da predvide da manji internet posrednici podležu lakšim obavezama izveštavanja od većih i da su obaveze izveštavanja ograničene na internet posrednike koji proizvode ili upravljaju sadržajem na svojim platformama ili imaju nadzornu ili uređivačku ulogu, uključujući i korišćenje algoritama.

U stavu 26:

110. Države članice treba da obezbede da nezavisni organi (na primer tela za ravnopravnost ili nacionalne institucije za ljudska prava) redovno procenjuju, zajedno sa drugim zainteresovanim stranama, uticaj postojećih sistema moderiranja sadržaja. Oni treba da obrate posebnu pažnju na pitanje da li postojeći sistemi – uključujući automatizovane sisteme – pružaju efikasnu zaštitu za one koji su na meti govora mržnje i uspostavljaju odgovarajuću ravnotežu sa pravom na slobodu izražavanja za one koji objavljuju sadržaje na internetu. Poseban fokus treba staviti na pitanje da li postojeći sistemi nose rizike od nedovoljnog prijavljivanja ili prevelike usklađenosti i da li postojeći interni i eksterni mehanizmi žalbe dovode do odgovarajućih rezultata (videti takođe [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §§ 1.1.4 i 1.1.5). Izveštaji pomenuti u § 25 Preporuke su važna osnova za te procene.

111. U tom kontekstu, države članice treba da predvide da se reprezentativni uzorci slučajeva govora mržnje, koji nisu bili predmet sudskog preispitivanja, redovno procenjuju kako bi se utvrdilo da li su ograničenja sadržaja bila opravdana ili ne i da li su poštovani zakoni i principi zaštite podataka.

112. Na osnovu rezultata tih procena, vlasti i druge zainteresovane strane treba da preuzmu odgovarajuće mere za dalji razvoj zakonskih okvira i postojećih sistema moderiranja sadržaja, kako bi se unapredilo otkrivanje, prijavljivanje i obrada govora mržnje na mreži, uz eliminisanje uzroka zbog neopravdanih ograničenja sadržaja i prekomerne usklađenosti.

U stavu 27:

113. Ovaj paragraf poziva države članice da zakonom zahtevaju da mediji na internetu ne šire govor mržnje koji dostiže određeni prag ozbiljnosti. Takođe, podložan nezavisnoj sudskoj reviziji, zakon treba da obezbedi da mediji na internetu posebno pokrivaju objave trećih strana u odeljcima za komentare i druge interaktivne prostore ili prostore za saradnju na njihovim platformama, kao što su blogovi ugrađeni u veb stranice njihovih publikacija. Ovo bi trebalo da bude u skladu sa nalazima Suda u specifičnim okolnostima predviđenim u predmetu *Delfi AS protiv Estonije*, iznad citirano, § 115–117 (videti takođe Preporuku Saveta Evrope [CM/Rec\(2011\)7](#) o novom pojmu medija i Preporuku [CM/Rec\(2014\)6](#) o Vodiču za ljudska prava za korisnike interneta).

3. PREPORUKE UPUĆENE KLJUČNIM AKTERIMA

114. Ovo poglavlje Preporuke bavi se odabranim ključnim akterima koji igraju važnu ulogu u demokratskim društvima, posebno u pogledu javne debate, te su stoga u poziciji da daju specifičan i značajan doprinos sprečavanju i borbi protiv govora mržnje. Svi ovi akteri su vezani važećim zakonima koji regulišu borbu protiv govora mržnje, ali takođe imaju specifične dužnosti i odgovornosti koje proizilaze iz određenih uloga koje igraju.

Javni službenici, izabrana tela i političke stranke

U stavovima 28 i 29:

115. Za potrebe ove Preporuke, termin „javni službenici“ obuhvata članove zakonodavnog tela, vlade, pravosuđa i drugih javnih organa. Javni službenici ne samo da treba da se uzdrže od praktikovanja, odobravanja ili širenja govora mržnje, već i da igraju pozitivnu ulogu u rešavanju i borbi protiv govora mržnje i stoga se podstiču da ga osude u svim relevantnim okolnostima.

116. U isto vreme, javni službenici i političari treba da vode računa o tome da ne etiketiraju sve kritičke glasove kao govor mržnje. Sloboda izražavanja se ne odnosi samo na informacije ili ideje koje su blagonaklono primljene ili koje se smatraju neuvredljivim ili su predmet ravnodušnosti, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva (*Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citirano iznad, § 49).

117. S obzirom na njihov položaj autoriteta, političari i drugi visoki javni službenici imaju više mogućnosti za širenje svojih govora. Uticaj političkog govora mržnje je takođe veći na potencijalne prestupnike koji se osećaju osnaženim za ponavljanje netolerantnog i pristrasnog ponašanja. U predmetu *Erbakan protiv Turske*, br. 59405/00, 6. jul 2006, § 56, Sud je smatrao da je od ključne važnosti da političari u svojim govorima izbegavaju da daju komentare koji mogu da podstaknu netoleranciju.

118. Političari zaista imaju i političku obavezu i moralnu odgovornost da se uzdrže od upotrebe govora mržnje i stigmatizirajućeg jezika, i da odmah i nedvosmisleno osude njegovu upotrebu od strane drugih jer se ćutanje može tumačiti kao odobravanje ili podrška. Pojačana zaštita slobode izražavanja koju uživaju takođe jača njihovu odgovornost u ovoj oblasti (§ 5 Rezolucije PACE [2275\(2019\)](#) o ulozi i odgovornosti političkih lidera u borbi protiv govora mržnje i netolerancije; videti u vezi sa tim takođe *Sanchez protiv Francuske*, br. 45581/15, 2. septembar 2021.⁵).

119. Posebnu pažnju treba posvetiti govoru mržnje tokom izbornih perioda, jer je on znatno pojačan među političkim protivnicima, kao i među njihovim ciljnim biračkim telom. Tokom izbornog perioda, pozicije kandidata za izbore imaju tendenciju da postanu rigidnije i obrasci prevladavaju nad razumnim argumentima.

5. Prema članovima 43 i 44 Konvencije, ova presuda Veća nije konačna. Upućena je Velikom veću 17. januara 2022. U periodu od tri meseca nakon dostavljanja, svaka strana može zahtevati da se predmet uputi Velikom veću Suda. Ako se takav zahtev uputi, veće od pet sudija razmatra da li slučaj zasluži dalje ispitivanje. U tom slučaju, Veliko veće će saslušati predmet i doneti konačnu presudu. Ako se zahtev za upućivanje odbije, presuda veća će postati pravosnažna tog dana. Kada presuda postane pravosnažna, ona se prosleđuje Komitetu ministara Saveta Evrope radi nadzora njenog izvršenja. Dodatne informacije o procesu izvršenja možete pronaći ovde: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

Uticao rasističkog i ksenofobičnog diskursa tada postaje sve jači i štetniji (*Féret protiv Belgije*, iznad citirano, § 76). S tim u vezi, Sud podseća da je od ključne važnosti da političari u svom javnom diskursu izbegavaju izjave koje bi mogle da podstaknu netoleranciju. Oni podležu dužnostima i odgovornostima navedenim u članu 10.2 Konvencije i trebalo bi da budu posebno pažljivi u odbrani demokratije i njenih principa, posebno u izbornom kontekstu (*Sanchez protiv Francuske*, citirano iznad, § 89).

120. U svojim naporima da podstaknu političare i političke stranke da utiču na govor mržnje i osude ga, parlamenti, druga izabrana tela i političke stranke treba da podstaknu veće prihvatanje i pridržavanje revidirane [Povelje evropskih političkih partija za nerasističko društvo](#). Ovo je usvojio Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope 2017. U razvoju specifičnih politika protiv govora mržnje, države članice mogu da pronađu dalju inspiraciju i smernice u dokumentu [ECRI GRP br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#).

Internet posrednici

121. Internet posrednici igraju ključnu ulogu u omogućavanju ljudima širom sveta da međusobno komuniciraju i dele informacije. Oni su postali značajno moćni na nacionalnom i međunarodnom nivou i imali su odlučujući uticaj na ljudska prava, osnovne slobode i demokratiju. Na primer, oni moderiraju i rangiraju sadržaj, uključujući automatizovanu obradu ličnih podataka, i na taj način utiču na pristup korisnika informacijama na mreži na način koji je uporediv sa medijima, ili obavljaju druge funkcije koje liče na funkcije izdavača (Pogledati [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 5).

122. Uzimajući u obzir rasprostranjenost govora mržnje na internetu u sistemima koje vode internet posrednici i štetu koju on nanosi pojedincima i grupama koje su njegova meta, raste svest o potrebi korporativne odgovornosti internet posrednika za ljudska prava radi suzbijanja govora mržnje na internetu na njihovim platformama.

U stavu 30:

123. U skladu sa [CM/Rec\(2016\)3](#) o Biznisu i ljudskim pravima, države članice treba efikasno da sprovedu Vodeće principe UN o biznisu i ljudskim pravima i da obezbede da sva poslovna preduzeća koja imaju sedište ili posluju u njihovoj nadležnosti poštuju sve važeće zakone i poštuju ljudska prava („korporativna odgovornost za poštovanje ljudskih prava“). To znači da ne bi trebalo da krše ljudska prava drugih i da se bave negativnim uticajima na ljudska prava u koje su uključeni.

124. Ovo podrazumeva odgovornost da se sveobuhvatno adresiraju različiti slojevi (videti § 3. Dodatka Preporuci) i izrazi (videti § 18 ovog Eksplanatornog memoranduma) govora mržnje na internetu, koji postoje nezavisno od sposobnosti ili spremnosti države da ispuni svoje obaveze u pogledu ljudskih prava i odnosi se na internet posrednike bez obzira na njihovu veličinu, sektor, operativni kontekst, vlasničku strukturu ili prirodu (videti § 2.1.1 [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika). Međutim, sredstva za suzbijanje mržnje na internetu treba da budu prilagođena prema ozbiljnosti uticaja na ljudska prava koji usluga može da ima (videti §§ 3 i 4 Preporuke i [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §§ 2.1.1 i 2.1.2). Pored toga, svaki zahtev, potraživanje ili druga radnja javnih organa upućene internet posrednicima za ograničavanje pristupa (uključujući blokiranje ili uklanjanje sadržaja), ili bilo koja druga mera koja bi mogla da dovede do ograničenja prava na slobodu izražavanja, treba da budu propisani zakonom, da slede jedan od legitimnih ciljeva predviđenih članom 10. Konvencije, budu neophodni u demokratskom društvu i srazmerni cilju kome se teži ([CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §§ 1.3.1 i 1.3.5). Ako se od internet posrednika zahteva da uklone sadržaj prema domaćem zakonodavstvu koji, po njihovom mišljenju, krši zakone i standarde o ljudskim pravima, trebalo bi da traže opoziv ili izmenu zahteva, da istraže pravne mogućnosti za osporavanje nacionalnog zakonodavstva i da traže pomoć od zainteresovanih strana.

U stavu 31:

125. Zakon i standardi o ljudskim pravima pomenuti u § 31 Preporuke obuhvataju listu navedenu u §§ 15. i 44. Eksplanatornog memoranduma, kao i relevantnu sudsku praksu Suda, [Konvenciju o sajber kriminalu br. 185](#) i gde je primenljivo [Dodatni protokol br. 189](#), [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#), [Opšti komentar br. 34](#) Komiteta za ljudska prava o članu 19 PGP o slobodi mišljenja i izražavanja, dokument [CERD/C/GC/35 Borba protiv rasističkog govora mržnje](#), [Rabatski akcioni plan](#) o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju i preporuke nosilaca mandata specijalnih procedura UN, posebno one specijalnog izvestioca o pravu na slobodu mišljenja i izražavanja.

126. U okviru međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira za govor mržnje na internetu, internet posrednici treba da osmisle svoje specifične smernice i uslove u vezi sa moderacijom sadržaja i obradom podataka i jasno ih navedu u svojim uslovima korišćenja usluge, na koje svi korisnici moraju da pristanu pre upotrebe njihovih platformi i sistema. Te smernice i uslovi korišćenja usluge treba da poštuju pravila za zaštitu podataka (videti Savet Evrope [ETS br. 108](#) Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka i [Konvencija 108+](#) Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka).

127. Što se tiče govora mržnje na internetu, mnogi internet posrednici su, kao odgovor na svoje zakonske obaveze, odgovornost za ljudska prava i sve češće javne pozive da se poštuju međunarodni i nacionalni pravni okviri, doneli propise i postavili infrastrukturu i mehanizme koji omogućavaju korisnicima da označe potencijalno uvredljiv sadržaj koji se zatim prosleđuje moderatorima sadržaja na pregled. Ove smernice za moderiranje sadržaja sprovode moderatori sadržaja i automatizovani alati za moderiranje sadržaja koji procenjuju da li je takav sadržaj u skladu sa zakonskim zahtevima i uslovima usluge internet posrednika. Internet posrednici treba da obezbede zapošljavanje dovoljne radne snage za moderiranje sadržaja i pristojne uslove rada za zaposlene (videti takođe [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 2.3.4).

128. Da bi ispunili svoju korporativnu odgovornost da poštuju ljudska prava, internet posrednici treba da se rukovode zahtevima zakona i standarda o ljudskim pravima u procesu razvoja i primene algoritamskih sistema, u svojim smernicama moderiranja sadržaja i u donošenju odluka o mehanizmima njihovog nadzora. Što je veći uticaj i potencijalna šteta na objektima pravne zaštite i što je veća vrednost usluga za ostvarivanje ljudskih prava, to su veće mere predostrožnosti koje posrednik treba da koristi kada razvija i primenjuje svoje odredbe i uslove usluge, standarde zajednice i etičke kodekse. Cilj ovoga je da se spreči širenje uvredljivog jezika i slika, mržnje i podsticanja na nasilje (videti [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 2.1.2; i, [CM/Rec\(2020\)1](#) o uticajima algoritamskih sistema na ljudska prava).

129. Transparentnost smernica internet posrednika o ljudskim pravima i govoru mržnje neophodna je kako bi se osiguralo, kroz internu i eksternu procenu, da moderiranje sadržaja zaista poštuje ljudska prava i da efikasno informiše korisnike o tome koje je ponašanje dozvoljeno ili ne (videti §§ 47 i dalje i §§ 106 i dalje ovog eksplanatornog memoranduma; za više detalja pogledajte [Napomenu sa uputstvima o moderiranju sadržaja](#), § 40).

130. Da bi osigurali najveću moguću transparentnost i dostupnost svojih smernica za ljudska prava i govor mržnje, internet posrednici treba da razviju svoje uslove za korišćenje usluge, uz puno poštovanje zakona, sudske prakse Suda i kriterijuma predviđenih u § 4 Preporuke. Njihovi uslovi korišćenja usluge treba da obuhvataju standarde za procenu, moderiranje i nametanje ograničenja govora mržnje koji je u suprotnosti sa krivičnim, građanskim ili upravnim pravom ili krši njihove uslove korišćenja usluge. Pored toga, treba da objave sva povezana pravila i da pruže informacije o postupcima i načinima žalbe, kao i o svim izmenama istih, i da ih učine dostupnim javnosti na svim relevantnim jezicima, uključujući regionalne i manjinske jezike, gde je to relevantno i u meri u kojoj je moguće. Internet posrednici bi takođe trebalo da budu transparentni u pogledu parametara koji se koriste u sistemima za upućivanje preporuka i da obaveštavaju korisnike o svim promenama u vezi sa tim na odgovarajući, razumljiv i blagovremen način (za detalje pogledajte [Smernice o moderiranju sadržaja](#), §§ 20 i 40).

131. Internet posrednici treba da obezbede da prosečni čitalac može da razume njihove uslove usluge, pravila i standarde i da predvidi rezultate njihove praktične primene. Internet posrednici se stoga podstiču da daju primere govora mržnje koji su u suprotnosti sa zakonima ili njihovim uslovima korišćenja usluge.

132. Da bi poboljšali transparentnost svojih mehanizama uklanjanja, internet posrednici bi trebalo da objavljuju periodične izveštaje na mreži koji uključuju sveobuhvatne i raščlanjene podatke o uklanjanju govora mržnje, uključujući informacije o vrstama i oblicima govora mržnje i kategorijama korisnika koji generišu govor mržnje (tj. pojedinci i državni ili nedržavni akteri). Internet posrednici treba da šire takve informacije među akademskim istraživačima, organizacijama civilnog društva, mrežama, nevladinim organizacijama, istraživačkim centrima i drugim relevantnim zainteresovanim stranama.

U stavu 32:

133. Politike za moderiranje potencijalnog govora mržnje treba da budu razrađene na osnovu kriterijuma navedenih u § 4 Preporuke i njihovog uzajamnog dejstva (za detalje videti §§ 32–35 Eksplanatornog memoranduma).

134. Osim binarnog izbora da uklonite ili ne uklonite sadržaj, moderiranje sadržaja nudi niz alatki kao što su privremeno ili trajno degradiranje, demonetizacija ili označavanje sadržaja kao problematičnog (pogledajte [Smernice o moderiranju sadržaja](#), § 13). Drugi alati koji bi se mogli koristiti kao proporcionalni odgovori na

govor mržnje na internetu uključuju smanjenje uticaja (deamplifikaciju), podršku inicijativama, uključujući i u sferi obrazovanja, koje podstiču prijavljivanje govora mržnje, kontra-govor i alternativni govor, i promociju ljudskih prava, demokratskih vrednosti i razumevanja između grupa. Takvi alati bi se posebno mogli primeniti na uvredljive i štetne vrste izraza koji nemaju dovoljno ozbiljnosti da bi bili legitimno ograničeni prema Konvenciji (videti § 3.2 Preporuke).

U stavu 33:

135. S obzirom na to da alati veštačke inteligencije i automatizovani algoritamski sistemi mogu biti pristrasni ili imati druge slabosti, treba uspostaviti mehanizme ljudskog nadzora kako bi se osiguralo da je ljudska intervencija moguća kad god je to potrebno za zaštitu ljudskih prava, demokratije i vladavine prava (Savet Evrope Ad hoc komitet za veštačku inteligenciju (CAHAI), Studija izvodljivosti, [CAHAI\(2020\)23](#), § 104).

136. Kako bi se osiguralo da moderiranje sadržaja uzima u obzir specifičnosti relevantnog pravnog, lokalnog, kulturnog, društveno-političkog i istorijskog konteksta, internet posrednici treba da uključe predstavnike grupa na koje se odnosi govor mržnje na internetu u razvoj i kontinuiranu procenu moderiranja njihovog sadržaja. Oni treba da obezbede da se nedoumice takvih grupa na odgovarajući način uzmu u obzir u dizajnu, razvoju i primeni njihovih alata i praksi za moderiranje sadržaja, sa ciljem da osigura da se sav govor mržnje na njihovim platformama prepozna i na njega utiče.

137. Gde je to prikladno, moderiranje sadržaja treba da bude decentralizovano kako bi se omogućilo pravilno predstavljanje lokalnih kultura i zajednica u stvarnim odlukama o moderiranju sadržaja i da bi se omogućilo moderatorima sadržaja da prikupe relevantnu ekspertizu. Internet posrednici treba da odvoje adekvatne ljudske resurse za rad na moderiranju sadržaja u svim geografskim oblastima koje pokrivaju. U svom nastojanju da decentralizuju moderiranje sadržaja, internet posrednici treba da uzmu u obzir tenzije među državama.

U stavu 34:

138. Internet posrednici bi trebalo da angažuju dovoljan broj moderatora sadržaja kako bi se omogućila odgovarajuća procena potencijalnog govora mržnje.

139. Nepristrasnost moderatora sadržaja je važna kako bi se izbegao svaki faktor koji bi mogao da ugrozi transparentnost i objektivnost (tj. odsustvo pristrasnosti) njihovog pristupa moderiranju sadržaja, kao što je povezanost sa osobom koja je prijavila ili objavila sadržaj.

140. Moderatorima sadržaja treba obezbediti adekvatnu početnu i stalnu obuku o međunarodnim i nacionalnim standardima ljudskih prava i zakonodavstvu koje se bavi govorom mržnje, njihovom odnosu sa uslovima korišćenja usluge posrednika i njihovim internim standardima, kao i o radnjama koje treba preduzeti u slučaju konflikta. Takva obuka se može obezbediti interno ili eksterno, uključujući i preko udruženja posrednika. Obim obuke treba da odgovara važnosti uloge posrednika i uticaju koji njihove radnje mogu imati na sposobnost korisnika da ostvare svoju slobodu izražavanja (videti [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 2.3.4). Svaka obuka o govoru mržnje treba da pruži moderatorima sadržaja dobro razumevanje relevantnih lokalnih, kulturnih, društveno-političkih i istorijskih konteksta, kao i da se bavi jezicima, posebno jezicima manjina, i ponudi sveobuhvatno i ažurno znanje o relevantnim jezičkim nijansama.

141. Moderatorima sadržaja, osobe od poverenja i osobe koje proveravaju činjenice odnose se i na ljudske i na algoritamske sisteme. Zbog toga bi internet posrednici trebalo da na odgovarajući način otkriju da li će korisnici biti podvrgnuti algoritamskom donošenju odluka, uključujući personalizovano određivanje sadržaja (pogledajte u vezi sa tim [CM/Rec \(2020\)1](#) o uticaju algoritamskih sistema na ljudska prava).

142. Kako su moderatorima sadržaja stalno izloženi štetnom sadržaju, pažnja se mora posvetiti njihovim radnim uslovima i njihovom mentalnom zdravlju. Internet posrednici bi stoga trebali da osiguraju da moderatorima sadržaja imaju pristup odgovarajućoj psihološkoj podršci (za više detalja pogledajte [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 2.3. 4). Internet posrednici bi trebalo da obezbede te standarde i kada ugovaraju moderiranje sadržaja sa trećim stranama, verovatno sa sedištem u drugim zemljama sa drugačijim i manje strogim zakonima o radu (pogledajte [Napomenu o smernicama o Moderaciji sadržaja](#), § 34).

U stavu 35:

143. Organizacije civilnog društva treba da imaju pristup pouzdanim i adekvatnim podacima kako bi mogle da doprinesu unapređenju politika i praksi za govor mržnje nacionalnih vlasti i internet posrednika (videti [Uputstvo o moderiranju sadržaja](#)).

144. Efikasna saradnja između internet posrednika i organizacija civilnog društva zahteva da učestvuju u redovnom, inkluzivnom i transparentnom dijalogu, „sa ciljem razmene informacija, diskusije i promovisanja odgovornog korišćenja novih tehnoloških dostignuća u vezi sa internet posrednicima koji utiču na ostvarivanje i uživanje ljudskih prava i srodna pravna i politička pitanja“ ([CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, §12), uključujući i na polju govora mržnje.

145. Ciljevi i zadaci ove saradnje, kao i odgovornosti i dužnosti uključenih strana, treba da budu jasno definisani i da uzmu u obzir prirodu okruženja na mreži koje se brzo menja.

146. Saradnja između internet posrednika i organizacija civilnog društva u borbi protiv govora mržnje treba da obuhvati razvoj i kontinuirano unapređenje mehanizama za prijavu govora mržnje na internetu. Ilustracija takve saradnje bila bi evaluacija primene Kodeksa ponašanja EU iz 2016. o suzbijanju govora mržnje na internetu. Ovo uključuje nekoliko monitoring vežbi u kojima su organizacije civilnog društva obavestavale IT kompanije u periodu od nekoliko nedelja o sadržaju koji je potencijalno u suprotnosti sa odredbama krivičnog zakona, koje transponuju [EUFD 2008/913/JHA](#) o suzbijanju određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije putem krivičnog zakona (videti za više informacija [5. evaluaciju Kodeksa ponašanja](#), list sa podacima, jun 2020.).

U stavu 36:

147. Sistemi za oglašavanje na mreži, mikro-targetiranje, sistemi za isticanje sadržaja kao i sistemi za upućivanje preporuka su tehnologije koje koriste široku kolekciju korisničkih podataka kako bi omogućile kreiranje i distribuciju personalizovanog sadržaja.

148. Te tehnologije mogu olakšati širenje govora mržnje, dezinformacija i širenje diskriminatornih stereotipa u vezi sa bilo kojim od osnova navedenih u § 2 Preporuke. U tom kontekstu, već je naglašeno da posebnu pažnju treba obratiti i na specifične izazove koje ove tehnologije postavljaju u pogledu rodne ravnopravnosti i rodnih stereotipa, jer upotreba algoritama može preneti i ojačati postojeće rodne stereotipe i doprineti održavanju seksizma ([CM/Rec\(2019\)1](#) o prevenciji i borbi protiv seksizma).

149. U svim fazama obrade, uključujući prikupljanje podataka, internet posrednici treba da procene kakav će uticaj te tehnologije imati na ljudska prava i da izbegnu bilo kakve potencijalne pristrasnosti, uključujući nenamerne ili skrivene. Oni takođe treba da procenjuju rizik od diskriminacije ili drugih negativnih uticaja na ljudska prava i osnovne slobode subjekata podataka. Pored toga, „trebalo bi da kritički procene kvalitet, prirodu, poreklo i količinu korišćenih ličnih podataka, smanjujući nepotrebne, suvišne ili marginalne podatke tokom faza razvoja i obuke, a zatim nadgledaju tačnost modela dok prima nove podatke“ ([T-PD\(2019\)01](#) Smernice o veštačkoj inteligenciji i zaštiti podataka, § II.4). Nakon toga, internet posrednici treba da obezbede transparentnost ovih sistema, njihovu objašnjivost i sve klauzule o korišćenju i prestanku korišćenja.

U stavu 37:

150. Moderiranje sadržaja, bilo da ga radi čovek ili mašina, nije nepogrešivo. Stoga bi internet posrednici trebalo redovno da sprovode interne procene direktnih ili indirektnih uticaja svojih proizvoda, usluga, sistema, politika i praksi na ljudska prava. U tom okviru, oni bi trebalo da redovno procenjuju svoje sisteme moderiranja sadržaja sa posebnim fokusom na slobodu izražavanja i pravo na poštovanje privatnog života, jednakost i nediskriminaciju, i da obezbede da su ova prava zaštićena. Ove procene treba da služe za procenu efikasnosti politika, propisa i mera koje internet posrednici primenjuju da bi se bavili govorom mržnje i osigurali da ostvare svoje ciljeve (videti § 26 Preporuke).

151. Procene uticaja na ljudska prava treba da se sprovode u okviru jasnog regulatornog okvira, uključujući nadzor od strane nezavisnog regulatornog tela ili nezavisnih zainteresovanih strana sa relevantnom stručnošću, na inkluzivan i transparentan način. Procene treba da obuhvate proizvode, usluge i sisteme internet posrednika (pogledajte [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, § 2.1.4), i kriterijumi za procenu rizika bi trebalo da razmotre da li su bilo koji pojedinac ili grupa nesrazmerno pogođeni govorom mržnje. Mera u kojoj internet posrednik treba da vrši procene uticaja na ljudska prava treba da zavisi od njegove veličine (videti § 21 Preporuke).

152. Tokom ovakvih procena uticaja na ljudska prava, trebalo bi da se obezbedi da predstavnici grupa koje su na meti govora mržnje budu uključeni i da se doprinosi ovih zajednica i grupa zainteresovanih strana, uključujući civilno društvo i marginalizovane grupe, uzmu u obzir (videti CAHAI Studiju izvodljivosti, [CAHAI\(2020\)23](#), § 106). Uključivanje predstavnika grupa koje su na meti govora mržnje u proces dizajniranja, razvoja i implementacije, olakšaće razradu i sprovođenje smernica i mera koje se na efikasniji način bave štetom izazvanom širenjem govora mržnje na internetu.

153. Da bi se osigurala svrsishodna procena efikasnosti postojećih mera, internet posrednici bi takođe trebalo da se podvrgnu redovnim, nezavisnim, nepristrasnim, sveobuhvatnim i delotvornim spoljnim revizijama (videti § 26 Preporuke i Komesara Saveta Evrope za ljudska prava 2019, [Otkrivanje veštačke inteligencije: 10 koraka za zaštitu ljudskih prava](#)).

154. Zakonom se može propisati da nezavisnu reviziju sprovode revizori ili nezavisni regulatorni organ. U suprotnom bi ih mogla sprovesti treća strana, na primer nezavisno samoregulatorno telo koje je osnovano u okviru ove branše, nezavisni revizori ili organizacija civilnog društva kojoj je poveren takav zadatak.

155. Internet posrednici treba da obezbede odgovarajuće praćenje ovih procena uticaja i eksternih revizija, delovanjem na osnovu nalaza i praćenjem i procenom efikasnosti identifikovanih odgovora (videti Preporuku [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornosti internet posrednika, § 2.1.4).

Mediji

U stavu 38:

156. Neophodno je da novinari i mediji uživaju uređivačku slobodu, nezavisnost i autonomiju, oslanjajući se na snažnu zaštitu slobode izražavanja (pogledajte za više detalja *Jersild protiv Danske*, citirano iznad, § 31; [Br. R\(97\)20](#) o „govoru mržnje“; [Br. R\(97\)21](#) o medijima i promociji kulture tolerancije; [CERD/C/GC/35 Borba protiv rasističkog govora mržnje](#), § 40; i, [ETS br. 157](#) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 9).

157. Posebnu pažnju i efikasne mere zaštite treba posvetiti situaciji u kojoj se nalaze novinari, posebno oni koji su na meti govora mržnje, kao što su novinarki, kao i novinari i novinarki manjina (videti [CM/Rec\(2016\)4](#) o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera).

U stavovima 39 i 40:

158. Medijske organizacije i novinari se podstiču da promovišu kulturu tolerancije i razumevanja i da olakšaju dijalog između grupa u svojim naporima da se bave govorom mržnje. U tom cilju, pozvani su da se pridržavaju samoregulatornih standarda, da u te standarde i kodekse ponašanja uključe navedene ciljeve, da razviju i sprovode odgovarajuće programe obuke za novinare (videti [Br. R\(97\)21](#) o medijima i promociji kulture tolerancije; Član 6 [ETS br. 157](#) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina; i, [Talinske smernice o nacionalnim manjinama i medijima u digitalnom dobu](#), 2019, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine).

159. Medijske organizacije treba da preduzmu konkretne, specifične i ciljane korake kako bi osigurale da njihova radna snaga bude raznolika i inkluzivna, uključujući i uređivačko donošenje odluka. U svom nastojanju da traže, primaju, saopštavaju i šire informacije, trebalo bi da traže raznovrsnost izvora i glasova iz različitih zajednica (videti [Strategiju Ujedinjenih nacija i plan delovanja na govor mržnje](#), 2020, §§ 53.1–53.2; i, [Br. R\(97\)21](#) o medijima i promociji kulture tolerancije, § 2).

160. Javni servisi moraju biti, na osnovu svog mandata, osnovni izvor nepristrasnih informacija i različitih političkih mišljenja, što znači da moraju da obezbede pravi nivo nezavisnosti od političkog ili ekonomskog mešanja. Oni su posebno pogodni za promovisanje pluralizma i svesti o različitim mišljenjima, kao i kontra-govoru i alternativnom govoru, delimično pružajući različitim grupama u društvu priliku da primaju i prenose informacije, da se izraze i razmene ideje. Na ovaj način mogu dati značajan doprinos unapređenju društvene kohezije, kulturne raznolikosti i pluralističke komunikacije, koja je svima dostupna.

U stavu 41:

161. Medijske organizacije i medijski profesionalci, uključujući novinare, ne samo da treba da se pridržavaju zakona koji se bavi govorom mržnje, već da obrate posebnu pažnju na obezbeđivanje punog poštovanja ljudskih prava u svim svojim aktivnostima, kao što je navedeno u Preporukama Komiteta ministara [CM/Rec\(2016\)3](#) o biznisu i ljudskim pravima, [br.R \(97\)20](#) o „govoru mržnje“ i, [Br. R\(97\)21](#) o medijima i promovisanju kulture tolerancije. Ovo se proteže i na okruženje na internetu, gde su, na primer, mediji na internetu, portali na internetu sa vestima ili drugi mediji kojima upravljaju medijske organizacije odgovorni ne samo

za svoj uređivački sadržaj, već se mogu smatrati odgovornim u pogledu komentara trećih strana u obliku govora mržnje (videti *Delfi AS protiv Estonije*, citirano iznad, § 159).

162. Mediji i novinari se snažno ohrabruju da skrenu pažnju javnosti na incidente govora mržnje i da podignu svest o šteti koju izazivaju diskriminacija, mržnja, negativni stereotipi i stigmatizacija. Da bi pružili tačne i pouzdane informacije i omogućili bolje razumevanje različitih perspektiva, mediji i novinari treba da budu pažljivi i da daju glas različitim grupama i zajednicama u društvu (videti [CM/Rec\(2018\)1](#) o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima).

163. Mediji i novinari treba da budu svesni opasnosti od širenja predrasuda i širenja negativnih stereotipa o pojedincima i grupama. Oni treba da izbegavaju nepotrebno pozivanje na lična svojstva i status koji mogu da promovišu predrasude i netoleranciju, posebno kada izveštavaju o pitanjima kriminala, zakona i javnog reda.

164. Medijske organizacije se dalje snažno podstiču da se uključe u transparentne i participativne nezavisne inicijative za proveru činjenica, uključujući one koje podrazumevaju saradnju sa organizacijama civilnog društva, stručnjacima i drugim zainteresovanim stranama kako bi se garantovale tačne, pouzdane i pluralističke informacije. Izveštavanje o pitanjima od javnog interesa, uključujući krivičnopravna pitanja ili pitanja javnog zdravlja, zahteva posebnu pažnju u proveru tačnosti informacija i izbegavanju širenja informacija koje mogu dovesti do povećanja predrasuda i stigmatizacije.

165. Tokom izbora, mediji treba da razmotre da u svom izveštavanju razotkriju netačne informacije, dezinformacije i propagandu, posebno ako takve informacije imaju na meti osobe i grupe na osnovu njihovog identiteta, uključujući manjinski ili drugi status i/ili narušavaju odnose između grupa.

U stavu 42:

166. U razvoju svojih smernica, regulatorna tela za radio-difuzni sektor i medijska samoregulatorna tela treba da sprovode konkretne odredbe za efikasnu borbu protiv govora mržnje, uz aktivnu promociju tolerancije, pluralizma i različitosti mišljenja u medijima.

167. Države članice takođe treba da garantuju da su audio-vizuelna regulatorna tela nezavisna kroz skup pravila koja pokrivaju sve aspekte njihovog rada i kroz mere koje im omogućavaju da efikasno i učinkovito obavljaju svoje funkcije (za više detalja pogledajte [Rec\(2000\)23](#) o nezavisnosti i funkciji regulatornih organa za radio-difuzni sektor i [CM/Rec \(2016\)4](#) o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera).

Organizacije civilnog društva

U stavu 43:

168. Organizacije civilnog društva kroz svoje različite aktivnosti mogu igrati ključnu ulogu u prevenciji i suzbijanju govora mržnje onlajn i oflajn. One se podstiču da razviju posebne politike za sprečavanje i suzbijanje govora mržnje i, gde je to prikladno i izvodljivo, obezbede obuku za svoje osoblje, članove i volontere.

169. Organizacije civilnog društva se dalje ohrabruju da međusobno sarađuju i koordiniraju, kao i da uključuju organizacije koje rade sa pojedincima i grupama na meti govora mržnje. Takođe bi trebalo da sarađuju sa drugim relevantnim javnim i privatnim akterima kako bi osigurali sveobuhvatan pristup prevenciji i suzbijanju govora mržnje.

170. Kada organizacije civilnog društva postanu mete govora mržnje zbog svog zagovaračkog rada i podrške manjinskim i drugim grupama, ostali akteri treba da izraze solidarnost. Mediji treba da pruže uravnotežene i činjenične informacije o svom zastupničkom radu i o svakom kontroverznom slučaju u koji bi mogli biti uključeni.

171. Organizacije civilnog društva mogu da daju važan doprinos prevenciji i suzbijanju govora mržnje kroz prikupljanje i analizu podataka, praćenje govora mržnje, rešavanje nedovoljnog prijavljivanja, obuku stručnjaka i osoblja drugih aktera uključenih u prevenciju i borbu protiv govora mržnje, kao i proizvodnju i širenje kontra-govora i alternativnog govora. Države članice i druge zainteresovane strane trebale bi, kako je preporučeno u §§ 6c, 17, 26 i 35 Preporuke, da uključe organizacije civilnog društva u aktivnosti koje se tiču tretmana govora mržnje na internetu i u osmišljavanje, razvoj i implementaciju komunikacijskih i obrazovnih kampanja za povećavanje opšte svesti o govoru mržnje i šteti koju on nanosi.

4. PODIZANJE SVESTI, OBRAZOVANJE, OBUKA I UPOTREBA KONTRA-GOVORA I ALTERNATIVNOG GOVORA

172. Poglavlje 4 navodi vanpravne mere koje države članice treba da razviju i primene kako bi se bavile svim slojevima govora mržnje (videti § 3 Preporuke) u saradnji sa drugim zainteresovanim stranama, uključujući ključne aktere navedene u Poglavlju 3.

U stavovima 44 i 45:

173. §§ 44 i 45 Preporuke ponavljaju principe navedene u članu 7 ICERD i članu 6.1. *ETS br. 157* Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina o značaju borbe protiv predrasuda koje dovode do rasne diskriminacije. Ovi principi takođe naglašavaju potrebu za unapređenjem razumevanja, tolerancije i prijateljstva među narodima i rasnim ili etničkim grupama, za interkulturalnim dijalogom i potrebu da se preduzmu delotvorne mere za unapređenje međusobnog poštovanja, razumevanja i saradnje kako bi se donele hitne i delotvorne mere, posebno u oblasti nastave, obrazovanja, kulture i informisanja. Sud je sa svoje strane naglasio potrebu za odlučnom politikom za borbu protiv rasne diskriminacije kao osnove za smanjenje govora mržnje, navodeći da „vlasti moraju koristiti sva raspoloživa sredstva za borbu protiv rasizma, čime se jača vizija demokratije u društvu u kome se različitost ne doživljava kao pretnja već kao izvor bogatstva“ (videti *Aksu protiv Turske*, citirano iznad, §44). Isto važi i za govor mržnje koji je zasnovan na drugim osnovama osim na rasizmu.

174. Kao što je navedeno u § 1 Preporuke, države članice treba da preduzmu sveobuhvatne i efikasne mere za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega i za promovisanje tolerantnog i inkluzivnog govora. Te mere treba preduzeti kako bi se sprečili i suzbili svi različiti slojevi govora mržnje (videti § 3 Preporuke). U skladu sa principom proporcionalnosti, građansko i upravno pravo treba primenjivati samo u slučajevima koji dostižu minimalni nivo ozbiljnosti koji je potreban da bi član 8. Konvencije stupio na snagu, a krivično pravo bi trebalo koristiti samo kao poslednje sredstvo i za najozbiljnije izraze mržnje (videti §§ 24 i dalje i §§ 43 i dalje Eksplanatornog memoranduma).

175. Preporuke u Poglavlju 4 pomažu da se razumeju i otklone osnovni uzroci govora mržnje, da se suzbije i da se protiv njega bori kroz podizanje svesti i edukaciju, kao i da se neguju mirna, inkluzivna i pravedna društva (videti obaveze 2, 7 i 8 *Strategije Ujedinjenih nacija i Akcioni plan protiv govora mržnje*). Motivacije i pokretači govora mržnje mogu obuhvatati dezinformacije, negativne stereotipe i stigmatizaciju, političke ciljeve, nejednakost zasnovanu na zaštićenim ličnim svojstvima i statusu, nekažnjivosti, ranijim ili trenutnim pritužbama, ekonomskoj nejednakosti unutar zemlje, odsustvu slobodnog i bezbednog građanskog prostora i dezinhibiciji na internetu. Svi ovi faktori mogu biti simptomi dubljih strukturalnih problema kojima bi države članice trebale da se bave. Beleženje, praćenje i analiza govora mržnje i srodnih trendova (videti poglavlje 6) je od suštinskog značaja za otkrivanje i razumevanje njegovih osnovnih uzroka i za osmišljavanje efikasnih mera za njegovo sprečavanje i borbu protiv njega.

176. Dezinformacije se odnose na proverljivo lažne, netačne ili obmanjujuće informacije koje su namerno kreirane i distribuirane da bi se nanela šteta ili ostvarila ekonomska ili politička dobit obmanjujući javnost (pogledajte MSI-REF Nacrt preporuke o principima upravljanja medijima i komunikacijama, Dodatak, stav 4).

177. Na osnovu svog iskustva i stečenog znanja, države članice treba da unesu u svoje sveobuhvatne politike, zakonodavstvo, strategije i akcione planove protiv govora mržnje (videti § 5 Preporuke) mere za podizanje svesti, obrazovanje, obuku, promociju kontra-govora i alternativnog govora, i unapređenje interkulturalnog dijaloga. Deklaracija Komiteta ministara o nasleđu omladinske kampanje pokreta „Bez govora mržnje“ (*Dekl. (29.05.2019.)*), njen dodatak *CM(2019)42-add* i § 4 od *ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje*, na primer, naglašava važnost: podizanja svesti o obimu i riziku govora mržnje; zauzimanju stava i borbi protiv govora mržnje na internetu i van njega; izražavanju solidarnosti sa žrtvama govora mržnje; ukazivanja na potcenjene ili nedovoljno prijavljene manifestacije govora mržnje; stvaranja kontra-govora i alternativnog govora na govor mržnje; obezbeđivanja medijske i informativne pismenosti kroz formalno i neformalno obrazovanje, kao i međusektorske i međuinstitucionalne saradnje. Treba napomenuti da će neke od ovih mera biti relevantnije u nekim nacionalnim kontekstima od drugih, pošto će efikasnost ovih mera varirati u zavisnosti od dinamike i prirode govora mržnje u različitim društvenim kontekstima.

U stavu 46:

178. Mere za podizanje svesti imaju nekoliko ciljeva kada je u pitanju sprečavanje govora mržnje i borba protiv njega: trebale bi da upoznaju ljude i donosiocima odluka o razmerama govora mržnje i šteti koju on izaziva, da predlože načine i raspoloživa sredstva za borbu protiv njega i dobijanje obeštećenja (videti poglavlje 5),

da se bave dezinformacijama i promovišu principe i vrednosti ljudskih prava, interkulturalni dijalog i uvažavanje različitosti i jednakosti.

179. Države članice i druge zainteresovane strane treba da obezbede da kampanje prilagođavaju svoje poruke i pristup potrebama njihove ciljne publike. Gde je moguće, pojedinci i grupe na meti govora mržnje treba da budu uključeni u osmišljavanje i sprovođenje takvih kampanja. Pogledajte u vezi s tim Preporuku [CM/Rec\(2010\)5](#) o merama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta; [Deklaraciju Komiteta ministara o porastu anticiganizma i rasističkog nasilja nad Romima u Evropi](#) usvojenu 1. februara 2012.; Parlamentarna skupština [Rezolucija 1743 \(2010\)](#) Islam, islamizam i islamofobija u Evropi; Parlamentarna skupština [Rezolucija 1563 \(2007\)](#) Borba protiv antisemitizma u Evropi; i, Parlamentarna skupština [Rezolucija 2036 \(2015\)](#) Borba protiv netolerancije i diskriminacije u Evropi sa posebnim fokusom na hrišćane.

U stavovima 47, 48 i 49:

180. Kompetencije koje treba razviti kroz obrazovanje za ljudska prava i demokratsko građanstvo su navedene u [CM/Rec\(2010\)7](#) u Povelji o obrazovanju za demokratsko građanstvo i obrazovanju za ljudska prava Saveta Evrope. Oni uključuju razvoj znanja, ličnih i društvenih veština, kritičkog mišljenja i razumevanja koji smanjuju konflikte, povećavaju uvažavanje i razumevanje razlika između verskih i etničkih grupa, izgradnju međusobnog poštovanja ljudskog dostojanstva i zajedničkih vrednosti i podstiču dijalog i promovišu nenasilno rešavanje problema i sporova. Podrazumeva se da su takve kompetencije od suštinske važnosti da bi se ljudi osposobili da prepoznaju govor mržnje, rizik koji on predstavlja za demokratsko društvo, kao i da budu u stanju da preduzmu inicijative za njegovo rešavanje.

181. Obrazovni odgovori kako bi se uticalo na govor mržnje, posebno na negativne stereotipe i predrasude na kojima se zasnivaju, takođe treba da uključuju prenošenje znanja o kulturi, istoriji, jeziku i veri manjinskih i drugih grupa i većine u državi članici, kako je navedeno u [ETS br. 157](#) Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, čl. 12.

182. Prema [CM/Rec\(2014\)6](#) o Vodiču za ljudska prava za korisnike Interneta, države članice treba da obezbede da korisnici mogu da pristupe svojim pravima i slobodama na Internetu i da minimiziraju svoju izloženost rizicima u onlajn okruženju za komunikaciju. Dalja uputstva o razvoju internet i medijske pismenosti nalaze se u [CM/Rec\(2019\)10](#) o razvoju i promovisanju obrazovanja o digitalnom građanstvu i [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika. Drugi dokument takođe naglašava važnost pristupa koji je osetljiv na uzrast i pol i potrebu za saradnjom između relevantnih aktera, uključujući privatni sektor, javne medijske servise, civilno društvo, obrazovne ustanove, akademske i tehničke institucije.

183. Da bi se obezbedio efikasan obrazovni program za borbu protiv govora mržnje, države članice treba da obezbede odgovarajuću obuku nastavnika i da učine dostupnim na internetu udžbenike i relevantne materijale. Države članice bi takođe trebalo da povere relevantnim i nezavisnim obrazovnim organizacijama da sprovode periodične preglede udžbenika, materijala za obuku i nastavnih metoda kako bi se iskorenili stereotipi i promovisala jednakost i nediskriminacija.

184. Alate za sprovođenje obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo razvilo je [Odeljenje za mlade i Odeljenje za obrazovanje](#) Saveta Evrope. Oni obuhvataju obrazovne priručnike *Compass*, *Compassito* i *Mirrors*, priručnike o demokratskom građanstvu i interkulturalnom dijalogu, Priručnik za obrazovanje o digitalnom građanstvu i Priručnik za internet pismenost. Sve ove publikacije i priručnici podržavaju formalno, informalno i neformalno učenje. Pozitivno iskustvo u rešavanju govora mržnje kroz obrazovanje o ljudskim pravima, uključujući i korišćenje kontra-govora, postignuto je korišćenjem [obrazovnih priručnika](#) *Bookmarks and We CAN!*, koji su razvijeni za omladinsku kampanju Saveta Evrope „Bez govora mržnje“ (*No hate speech movement*). Još jedan korisni UN alat je „Vera za prava - okvir i alati“ (*UN Faith for Rights Framework and Toolkit*) [2019](#), koji koristi metodologiju učenja od pripadnika iste grupe (peer to peer učenje). Ilustrativni primeri obrazovnih inicijativa civilnog društva dati su u studiji [Protiv mržnje - Vodič dobre prakse u borbi protiv zločina iz mržnje i govora mržnje](#) (*Against hate - Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech*) Tine Đaković i Cvijete Senta, 2019. Ova publikacija je prikupila dobre prakse brojnih organizacija civilnog društva u Hrvatskoj i Finskoj.

185. § 48 treba čitati u vezi sa § 47 i § 49 Preporuke. Obrazovanje i inicijative za podizanje svesti o govoru mržnje treba da budu prilagođene uzrastu i stepenu zrelosti deteta ili mlade osobe kojoj se obraćaju. [CM/Rec\(2018\)7](#) o Smernicama za poštovanje, zaštitu i ispunjavanje prava deteta u digitalnom okruženju, detaljnije opisuje obim obrazovanja, inicijative za podizanje svesti, programe i korisničke alate koje treba razvijati uz uključivanje dece. Te inicijative i alati treba da imaju za cilj promovisanje zdravog razvoja i blagostanja

dece i mladih, kao i njihovu svest o svojim pravima i pravima drugih, uključujući i u digitalnom okruženju. Dalja uputstva mogu se naći u članovima 28 i 29 Konvencije UN o pravima deteta.

186. Države članice treba da obezbede smisleno učešće dece i mladih u svim pitanjima koja ih se tiču tako što će obezbediti prava, sredstva, prostor, mogućnosti i neophodnu podršku za unapređenje učešća mladih (videti [Revidiranu Evropsku povelju o učešću mladih u lokalnom i regionalnom životu, usvojenu na 10. sednici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, 21. maja 2003.](#) i priručnik Saveta Evrope *Recite svoje (Have your say!)*, novembar 2015).

187. § 49 preporučuje da države članice takođe podrže formalne i neformalne obrazovne aktivnosti i kulturne programe van obrazovnih institucija. U tom cilju, mogli bi da podrže inicijative drugih ključnih aktera, uključujući kulturni sektor, za širu borbu protiv govora mržnje i rešavanje njegovih korena (videti § 43 Preporuke).

U stavu 50:

188. Pripadnici organa za sprovođenje zakona, tužilaštva i medicinskih službi često su prvi kontakt za one koji su na meti govora mržnje. Ovi profesionalci bi trebalo da imaju početnu i stalnu obuku o profesionalnom ponašanju koje se od njih očekuje na njihovoj funkciji i o potrebi da budu srdačni, kao i da se uzdrže od izražavanja negativnih stereotipa i pristrasnosti kada su u kontaktu sa osobama na meti govora mržnje. Njihov profesionalizam doprinosi prijavljivanju govora mržnje, efikasnosti praćenja, istrage i kažnjavanja incidenata govora mržnje i dostupnosti obeštećenja za one koji su na meti govora mržnje.

189. Programi obuke za zaposlene u pomenutim državnim organima i drugim relevantnim javnim telima treba da im pruže dobro razumevanje definicije govora mržnje; relevantne kriterijume za procenu „ozbiljnosti“ govora mržnje (videti §4 preporuke); i niz odgovarajućih pravnih i drugih odgovora koji su im dostupni. Ilustrativni primeri praksi nacionalnih vlasti i organizacija civilnog društva dati su u studiji [Protiv mržnje - Vodič dobre prakse u borbi protiv zločina iz mržnje i govora mržnje \(Against hate - Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech\)](#) Tine Đaković i Cvijete Senta, 2019, str. 54 i dalje.

U stavu 51:

190. Prema Studiji [Sankcije koje dele pravdu – Pravda za žrtve nasilnog zločina Deo III](#), Agencija Evropske unije za osnovna prava, 2019, mnoge žrtve očekuju da će prestupnici razmisliti o tome šta su uradili kao rezultat krivičnog postupka, i stoga neće ponoviti krivično delo. Imajući u vidu ovu preferenciju žrtava za sankcije koje rehabilituju, države članice treba da promovišu sankcije koje pozivaju na sposobnost počinilaca da shvate da su prekršili odredbe koje štite ljudsko dostojanstvo i ljudska prava drugih i tako preuzmu odgovornost za svoje ponašanje.

191. Programi obuke za počinioce za koje se smatra da su efikasni implementirani su u raznim evropskim zemljama. Ovi programi imaju za cilj da promene način razmišljanja, percepcije, stavove i, posledično, ponašanje uglavnom mladih, muškaraca, ekstremističkih počinilaca zločina iz mržnje. Za primere pogledajte: Austrijska probaciona služba, [Dialog statt Hass](#); rad na mizoginom nasilju austrijskog Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Taterarbeit, [BAG-OTA](#), koji je razvio [standarde za programe obuke](#) koji sistematski uzima u obzir prava žrtava; *Živela demokratija!* iz Nemačke (Demokratie leben!) i [Preuzimanje odgovornosti – odvajanje od mržnje i nasilja](#), projekat Evropske mreže za prevenciju kriminala sa sedištem u Belgiji; [LES ACTIONS](#) projekat iz S.A.V.E.Belgije; [Garda Youth Diversion Projects](#) su multi-sektorski projekti u lokalnim zajednicama za prevenciju kriminala kod mladih u Irskoj; i, [Smanjenje kriminala među mladima](#), Vladin projekat u Holandiji koji sadrži programe obuke i obrazovanja koji se obezbeđuju na kraju zatvorskog perioda za mlade prestupnike.

U stavu 52:

192. Univerziteti i škole koji pružaju programe i kurseve iz novinarstva, kao i medijski profesionalci, medijske kuće i medijska samoregulatorna tela podstiču se da u svoje redovne kurseve obuke uključe module o dužnostima i odgovornostima novinara i medija u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodu izražavanja. Oni bi mogli da uključuju i na koji način (novinari i/ili mediji) mogu da pokriju slučajeve govora mržnje bez pojačavanja predrasuda, kao i razmatranje njihove uloge u promovisanju kulture ljudskih prava i inkluzivnosti, u skladu sa [Preporukom br. R\(97\)21](#) o medijima i promovisanju kulture tolerancije (videti i §§ 38–39 Preporuke i §§ 158 do 160 ovog memoranduma sa obrazloženjem). Takve obuke trebalo bi da ojačaju kompetencije novinara i drugih medijskih profesionalaca da prepoznaju, prijave i reaguju na govor mržnje, kao i da sami izbegnu upotrebu ili širenje govora mržnje ili predrasuda.

U stavu 53:

193. Zbog svoje uloge i uticaja u društvu, javne ličnosti na rukovodećim pozicijama, kao što su političari, visoki zvaničnici, verski, ekonomski i lideri zajednice, ne bi trebalo samo da se uzdrže od upuštanja u govor mržnje kao što je navedeno u §§ 35. i 36. Preporuke, već bi takođe trebalo da pomognu u njegovom rešavanju korišćenjem kontra-govora i alternativnog govora. Oni takođe treba da osude upotrebu govora mržnje i, koristeći svoje pozicije, promovišu razumevanje između grupa, uključujući izražavanje solidarnosti sa onima koji su na meti govora mržnje, kao i da ih osnaže i vrate njihovo dostojanstvo.

194. Kontra-govor i alternativni govor su izrazi kontra i alternativnih narativa koji su dizajnirani da se bore protiv govora mržnje diskreditacijom, dekonstruisanjem i osudom narativa na kojima se zasniva govor mržnje jačanjem vrednosti kojima je govor mržnje pretnja, kao što su ljudska prava i demokratija. Kontra i alternativni narativi govoru mržnje takođe promovišu otvorenost, poštovanje razlika, slobodu i jednakost. Dok je kontra-govor kratka i direktna reakcija na poruke mržnje, alternativni govor obično ne osporava niti direktno upućuje na govor mržnje, već umesto toga menja okvir diskusije (pogledajte priručnik Saveta Evrope [MI MOŽEMO!](#), 2017). Upotreba kontra-govora i alternativnog govora je posebno važna za rešavanje govora mržnje koji ne dostiže nivo ozbiljnosti za rešavanje u krivičnom, građanskom ili upravnom postupku (videti §§ 3 i 4 Preporuke).

195. U ovom kontekstu, Rezolucija PACE [2275\(2019\)](#) o ulozi i odgovornostima političkih lidera u borbi protiv govora mržnje i netolerancije, poziva države članice i njihove parlamente da promovišu informacije i aktivnosti podizanja svesti upućene političarima i izabranim predstavnicima na svim nivoima. Ove radnje treba da se usredsrede na inicijative i mere za sprečavanje i borbu protiv govora mržnje i netolerancije, uključujući i na međunarodnom nivou, kao što je Povelja evropskih političkih partija [za nerasističko društvo iz 1998. godine i Parlamentarna alijansa protiv govora mržnje](#). Oni bi trebalo da pruže državnim službenicima obuku o osnovnim pravima, jednakosti i nediskriminaciji i podstaknu političare da šire, uključujući i na društvenim mrežama, pozitivne poruke u vezi sa manjinama u svojim zemljama (Pogledajte takođe: [CERD/C/GC/35 Borba protiv rasističkog govora mržnje](#), § 37; [Rabatski akcioni plan](#), § 57 o etičkim kodeksima za političare; [ECRI GPR br. 15](#) o borbi protiv govora mržnje, § 98; [Kemdenovi principi o slobodi izražavanja i jednakosti](#), stav 10.1; Izveštaj Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava [A/HRC/22/17/Add.4](#) o stručnim radionicama o zabrani izazivanja nacionalne, rasne ili verske mržnje, Dodatak § 36; i, [A/HRC/40/58](#) Sloboda veroispovesti ili verovanja, Aneks 1 § 22).

U stavu 54:

196. Ključni akteri, uključujući tela za ravnopravnost i organizacije civilnog društva, često su u bliskom kontaktu sa pojedincima i grupama koje su na meti govora mržnje, i stoga su u dobroj poziciji da promovišu upotrebu kontra-govora i alternativnog govora, gde je to prikladno u saradnji sa onima koji su na meti. Države članice se stoga ohrabruju da podrže rad takvih ključnih aktera, istovremeno osiguravajući da oni mogu održati svoju nezavisnost u skladu sa svojim mandatom ili u ulozi predstavnika zajednice.

197. Obim istraživanja o efektima kontra-govora i alternativnog govora i drugih različitih metodoloških pristupa, uključujući razotkrivanje dezinformacija sve više raste. Ovi pristupi pokazuju da kontra-govor može stabilizovati razgovore koji su u opasnosti da budu preplavljeni govorom mržnje na društvenim mrežama (pogledajte, na primer, nalaze istraživanja koje je prikupila nevladina organizacija [lamhere international](#) i programe i publikacije [Instituta za strateški dijalog](#) o kontra-ekstremizmu i dezinformacijama).

5. PODRŠKA ONIMA KOJI SU NA METI GOVORA MRŽNJE

U stavu 55:

198. Govor mržnje ima širok uticaj u društvu koji ne pogađa samo neposrednu metu ili žrtvu, već čitave zajednice i na kraju društvo u celini. Kada je govor mržnje, na primer, usmeren na istaknutu ličnost sa migracionim poreklom, često neće uticati samo na tu osobu, već na sve migrante poreklom iz iste zemlje ili kontinenta, pa čak i migrante uopšte. Takav govor mržnje može imati za posledicu da se njegova neposredna meta ili drugi migranti povuku iz političkog diskursa i na taj način utiču na demokratiju i društvo u celini (pogledajte na primer slučajeve opisane u [Izveštaju ECRI o Norveškoj \(šesti ciklus monitoringa\)](#) §§ 44 i 45).

199. Kao što je navedeno u § 7 Eksplanatornog memoranduma, ova Preporuka sadrži mere za zaštitu i pomoć ne samo onima koji su direktno na meti govora mržnje, već i onima koji su indirektno na meti govora mržnje. Žrtvama govora mržnje je potrebna psihološka, medicinska i pravna pomoć, a države članice treba

da uspostave efikasne mehanizme podrške koji pomažu onima koji su na meti govora mržnje da se izbore sa štetom koju trpe.

200. Države članice mogu odlučiti da daju mandat nezavisnim javnim ili privatnim telima (npr. nacionalnim institucijama za ljudska prava ili telima za ravnopravnost, ili organizacijama civilnog društva) da uspostave potrebne mehanizme podrške. Takav pristup takođe može biti od koristi za nezavisnost mehanizama podrške. Tamo gde je javnim organima povereno da pružaju ovu podršku, može biti korisno uključiti organizacije civilnog društva u pružanje usluga podrške, jer su one često prva tačka kontakta za one koji su na meti govora mržnje.

201. Žrtvama govora mržnje na internetu potrebna je posebna pomoć, jer govor mržnje na internetu može ostati dostupan tokom dugog vremenskog perioda, brzo se širi na više platformi i kasnije može biti sačuvan i lako oživljen. Te karakteristike mogu povećati štetu za žrtve i verovatnoću njihove ponovne viktimizacije. Mehanizmi podrške zahtevaju specifično znanje i iskustvo o tome kako da se uspešno nose sa ovim karakteristikama i kako da kontaktiraju i uspešno komuniciraju sa internet posrednicima i službama za sprovođenje zakona.

202. Međunarodno i nacionalno pravo često predviđa konkretnu podršku žrtvama krivičnih dela i žrtvama diskriminacije. Termin žrtva se odnosi na one osobe koje pate od najtežih nivoa govora mržnje, koji krše krivično, građansko ili upravno pravo ([videti § 3 preporuke](#)). U međunarodnom pravu, termin žrtva se često definiše kao fizičko lice koje je pretrpelo štetu, uključujući fizičku ili psihičku povredu, emocionalnu patnju ili ekonomski gubitak, prouzrokovanu radnjama ili propustima koji su u suprotnosti sa krivičnim pravom države članice ([Rec\(2006\)8](#) o pomoći žrtvama zločina; i [Direktiva o žrtvama zločina 2012/29/EU](#) Article 2.1.a) ili međunarodno priznatim normama koje se odnose na ljudska prava (§§ 1 i 19 [Deklaracije o osnovnim principima pravde za žrtve zločina i zloupotrebe moći usvojene rezolucijom](#) usvojene rezolucijom 40/34 UN Generalna skupština od 29. novembra 1985). Direktive EU o ravnopravnosti na sličan način koriste termin „žrtva diskriminacije“ za one koji su zaštićeni antidiskriminacionim zakonodavstvom, koje je uglavnom deo građanskog i upravnog prava, a samo u određenim slučajevima krivičnog prava (videti [Direktivu Saveta EU 2000/43/EC koja primenjuje princip jednakog tretmana među osobama bez obzira na rasno ili etničko poreklo](#), § 19 i [Direktivu Saveta EU 2000/78/EC](#) o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman pri zapošljavanju i izboru zanimanja, § 29). Prema tim definicijama, termin žrtva takođe uključuje, gde je prikladno, užu porodicu ili izdržavane članove direktne žrtve.

203. Tamo gde je prikladno, države članice treba da obezbede besplatnu pravnu pomoć i ciljanu pomoć, medicinsku podršku i psihološko savetovanje, posebno onima koji su meta govora mržnje zabranjenog krivičnim pravom (pogledajte takođe [Rec\(2006\) 8](#) o pomoći žrtvama zločina). Ova pomoć ima za cilj ublažavanje negativnih efekata zločina i obezbeđivanje pomoći žrtvama u svim aspektima njihove rehabilitacije, u zajednici, kod kuće i na radnom mestu. Usluge podrške žrtvama treba da se pružaju na relevantnim jezicima (videti [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#), §§ 105–106) i [Direktiva 2012/29/EU](#) koja uspostavlja minimalne standarde o pravima, podršci i zaštiti žrtava zločina). Žrtve diskriminacije treba da dobiju sličnu podršku, koju često pružaju tela za ravnopravnost.

204. U vezi sa pružanjem pravne pomoći u građanskim stvarima, treba obratiti pažnju na Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o efikasnosti i učinkovitosti šema pravne pomoći u oblastima građanskog i upravnog prava [CM\(2021\)36-add2final](#) što omogućava državama članicama da imaju procedure za testiranje sredstava podnosioca zahteva i verovatnoće uspešnog ishoda.

205. Osim toga, važno je da zainteresovane strane izraze solidarnost sa onima koji su na meti govora mržnje. Trebalo bi da se sastanu sa njima i njihovim predstavnicima, saslušaju njihova svedočenja i, ako smatraju da je to potrebno, daju izjave za javnost putem onlajn i oflajn medija u kojima prepoznaju štetu koju je govor mržnje nanio pojedincima, zajednicama i društvu u celini, i osude njegovu upotrebu. (Pogledajte [ECRI GPR 15](#) o borbi protiv govora mržnje, § 98; i, [Strategiju Ujedinjenih nacija i akcioni plan protiv govora mržnje](#), mera 6 i mera 8, § 37).

U stavu 56:

206. Države članice treba da sprovode mere koje subjekte koji su na meti govora mržnje čine svesnim svojih zakonskih prava i institucija koje su osnovane da im pomognu. Informacije o obeštećenju u građanskom, upravnom i krivičnom postupku treba da budu dostupne u usmenom i pisanom obliku i obliku koji je lako razumljiv. Takve informacije bi takođe trebalo da budu prevedene na regionalne i manjinske jezike, da budu dostupne osobama sa invaliditetom i da se distribuiraju putem kanala koji dopiru do onih koji su izloženi

povećanom riziku da budu na meti govora mržnje, uključujući manjinske i druge grupe, branioce ljudskih prava i osobe koje se bave profesijom kao što je novinarstvo.

207. Oni koji su na meti uvredljivih ili štetnih izraza koji nemaju dovoljno ozbiljnosti da bi bili legitimno ograničeni prema Konvenciji (videti § 3.2 Preporuke) takođe treba da dobiju jasne informacije o podršci koja im je na raspolaganju, uključujući i kroz organizacije civilnog društva. Takva vanpravna podrška može, na primer, da uključuje inicijative za kontra-govor kao što je navedeno u § 45 Preporuke (videti takođe [Strategiju Ujedinjenih nacija i akcioni plan protiv govora mržnje](#), mera 8, § 35). Javne informativne kampanje o mehanizmima obeštećenja za govor mržnje bi stoga takođe trebalo da ukazu gde oni koji su na meti takvog uvredljivog ili štetnog govora mogu naći podršku.

U stavu 57:

208. Oni koji su na meti govora mržnje često se ne usuđuju da to prijave nadležnim organima. Potencijalne prepreke koje mogu biti uzroci takvog nedovoljnog prijavljivanja opisane su u §§ 110–113 i 185 [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#). Oni uključuju strah da ih vlasti neće shvatiti ozbiljno, sumnje da li postoji efikasan pravni lek, strah od posledica i konfuziju u vezi sa složenošću i troškovima pravnog postupka. Studija britanskog NatCen-a, [Iskustva žrtava zločina iz mržnje](#) iz 2018. i istraživanje Agencije Evropske unije za osnovna prava, [Dug put do LGBTI jednakosti](#) iz 2020. godine, takođe ilustruju problem nedovoljnog prijavljivanja, kao i nedostatak razumevanja vrsta incidenata koji bi se mogli kategorisati kao zločin iz mržnje.

209. Prilikom obezbeđivanja prava osoba koje prijavljuju govor mržnje, države članice treba da budu dosledne kada su u pitanju prava optuženih, posebno u vezi sa neutemeljenim ili lažnim optužbama.

210. Da bi se olakšalo prijavljivanje govora mržnje, osoblje službi za sprovođenje zakona, pravosuđa, medicinskih službi i drugih relevantnih organa treba da ima osećaj za potrebe onih koji su na meti govora mržnje. Dalja uputstva o pristupu koji je prilagođen žrtvama u rešavanju govora mržnje na internetu mogu se naći u 7. poglavlju publikacije Saveta Evrope [Modeli upravljanja govorom mržnje na internetu](#) (Alexander Brown, 2020).

211. Države članice se dalje podstiču da uspostave ili podrže besplatne nacionalne telefonske linije za pomoć onima koji su na meti govora mržnje (pogledajte [Rec\(2006\)8](#) o pomoći žrtvama zločina). Oni ne bi trebalo da pokrivaju samo oflajn govor mržnje, već i da dopunjuju mehanizam prijavljivanja govora mržnje na internetu (videti § 19 Preporuke i § 189 dokumenta [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#)).

212. [Rec\(2006\)8](#) o pomoći žrtvama zločina, zahteva od država članica da obezbede, u svim fazama postupka, zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta žrtve. Trebalo bi preduzeti posebne mere zaštite za žrtve koje su u opasnosti od zastrašivanja, odmazde ili ponovne viktimizacije (videti takođe član 9 [Direktive Saveta EU 2000/ 43](#) princip jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko poreklo).

213. Sudske i administrativne takse ili takse za zastupanje mogu predstavljati značajnu prepreku za prijavljivanje govora mržnje. Pružanje besplatne pravne pomoći (videti § 55 Preporuke i [ECRI GPR br. 2](#) o telima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou, § 16) je stoga još jedna važna mera za ispravljanje nedovoljnog prijavljivanja govora mržnje.

6. PRAĆENJE I ANALIZA GOVORA MRŽNJE

U stavovima 58 i 59:

214. Države članice treba da kontinuirano prate i analiziraju govor mržnje kako bi mogle da razviju efikasne politika, zakone, strategije i akcione planove za prevenciju govora mržnje i borbu protiv njega. Rezultate ovog nadzora treba koristiti za kontinuirano unapređenje tih politika i njihovog uticaja.

215. Takve politike protiv govora mržnje zasnovane na činjenicama zahtevaju dobro razumevanje njegovih osnovnih uzroka, okolnosti koje dovode do njegove upotrebe, različitih oblika u kojima se izražava, obima njegove upotrebe i njegovog uticaja. Dokumentovanje i praćenje govora mržnje su takođe ključni za uobličavanje, razvijanje i pružanje odgovarajućih odgovora na govor mržnje, koji su prilagođeni nivou ozbiljnosti njegovih različitih izraza. Dokumentovanje i praćenje govora mržnje trebalo bi da pokrije sve različite slojeve govora mržnje (videti § 3 Preporuke) i da se vrši odvojeno od prikupljanja podataka o zločinima iz mržnje, pošto ova dva fenomena mogu zahtevati različite odgovore.

216. Države članice se podstiču da preuzmu početne studije u vezi sa kontekstima u kojima se javlja govor mržnje u okviru njihove nadležnosti. Ove studije bi, na primer, trebale da uzmu u obzir istorijske, političke i

socio-ekonomske nepravde, tenzije između grupa i pojave nasilja motivisanog mržnjom koje bi moglo biti povezano sa pojavom govora mržnje. Ove početne studije treba da usvoje jasnu, specifičnu i sistematsku metodologiju koja pokriva relevantne forume na internetu i van njega i platforme na kojima se javlja govor mržnje.

217. Države članice treba da naknadno prikupljaju podatke i kontinuirano prate govor mržnje i pokrivaju različite kontekste u kojima se javlja govor mržnje. Podaci treba da budu razvrstani po godinama i polu i da pokriju počiniocima, mete, grupe i izazivače govora mržnje, kao i faktore za procenu njegove ozbiljnosti (videti § 4 Preporuke) i efikasnosti intervencija. Treba širiti dobre prakse u vezi sa efikasnim strategijama za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega (pogledati [Strategiju Ujedinjenih nacija i akcioni plan o govoru mržnje](#), mera 2 i 3). Na osnovu takvih podataka, države članice treba da sprovedu kvantitativne i kvalitativne analize trendova govora mržnje kako bi identifikovale i pratile obrasce na nacionalnom i lokalnom nivou, analizirale njihove potencijalne osnovne uzroke, uključujući motivaciju i pokretače počinilaca (videti § 51. Preporuke) i razviti efikasne smernice za sprečavanje i borbu protiv takvih trendova i obrazaca (za detalje pogledajte §§ 78–87 [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#); [Veze između slobode izražavanja i drugih ljudskih prava](#), CDDH (2019), §§ 287 i dalje i 436, i [CM/Rec\(2019\)1](#) o sprečavanju seksizma i borbi protiv njega, §§ II.B.1 i II.B.6).

218. U tom cilju, države članice treba da sprovode u odgovarajućim intervalima reviziju postojećih politika i aktivnosti koje preduzimaju relevantne nacionalne, regionalne i lokalne vlasti na dokumentovanju i praćenju govora mržnje, na internetu i van njega.

219. Države članice se podstiču da u svoje praćenje i analizu govora mržnje uključe i koriste podatke i nalaze međuvladinih organizacija (na primer Saveta Evrope uključujući ECRI i Komesara za ljudska prava, OECD, EUROSTAT, FRA i OEBS/ ODHIR), nacionalnih institucija za ljudska prava, internet posrednika, organizacija civilnog društva, akademske zajednice i drugih zainteresovanih strana, uključujući one koji rade sa onima koji su na meti govora mržnje.

U stavu 60:

220. Službe za sprovođenje zakona treba da budu upućene da evidentiraju sve pritužbe na govor mržnje zabranjen krivičnim pravom, kao i ishod bilo koje radnje preduzete u vezi sa takvim pritužbama (za detalje pogledajte [ECRI GPR br.15 o borbi protiv govora mržnje](#), §§ 78–83).

221. Države članice treba da uspostave sistem za evidentiranje razvrstanih podataka o govoru mržnje koji omogućava relevantnim zainteresovanim stranama da prate pritužbe za govor mržnje kroz pravosudni sistem do konačne odluke. Relevantne zainteresovane strane uključuju kreatore smernica, nacionalne institucije za ljudska prava, statističke službe i istraživače.

U stavu 61:

222. Podaci i analize o govoru mržnje i srodnim trendovima, koje prikupljaju države članice, trebalo bi da budu široko distribuirane kako bi se omogućilo širokom spektru zainteresovanih strana da ih koriste za razvoj i sprovođenje efikasnih mera za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega. Ovi akteri obuhvataju sve organe i pojedince sa specifičnim nadležnostima u oblasti prevencije i suzbijanja govora mržnje, ali i političare, verske lidere i lidere zajednica, druge javne ličnosti i medije (videti [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#), § 86; poglavlje 4 ove preporuke; i, Vodič za dobre i obećavajuće prakse o načinu usklađivanja slobode izražavanja sa drugim pravima i slobodama, posebno u kulturno raznolikim društvima, [CDDH \(2019\) R91 Dodatak 6](#), §§ 288–293).

223. U tom cilju, države članice mogu uspostaviti okvir za pristup podacima koji omogućava zainteresovanim stranama i istraživačima sa legitimnim interesom da pristupe relevantnim podacima, uključujući i one u vezi sa onlajn okruženjem. Nacionalni organi za zaštitu podataka treba da daju uputstva o tome kako da osiguraju da se takav pristup obezbedi u skladu sa [Konvencijom Saveta Evrope 108+](#) za zaštitu pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i, gde je primenljivo, Opštom uredbom o zaštiti podataka (EU) [2016/679 \(GDPR\)](#).

7. NACIONALNA KOORDINACIJA I MEĐUNARODNA SARADNJA

U stavu 62:

224. Saradnja i koordinacija su neophodni da bi se obezbedila koherentnost u sprovođenju ove preporuke, kao i smernica, strategija i akcionih planova koji su postavljeni za sprečavanje govora mržnje i borbu protiv njega. Takva koordinacija doprinosi zajedničkom razumevanju među relevantnim zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim akterima. Vlasti bi takođe trebalo da se angažuju u saradnji i dijalogu sa drugim relevantnim zainteresovanim stranama (videti § 10 Eksplanatornog memoranduma). Ova saradnja treba da se koristi da bi se obezbedilo: jasno razumevanje različitih manifestacija govora mržnje i kako proceniti nivo ozbiljnosti govora mržnje; podrška onima koji su na meti govora mržnje; sprovođenje vanzakonskih mera, posebno u oblasti obrazovanja; i efikasna identifikacija, praćenje i analiza govora mržnje (videti u ovom pogledu [CM/Rec\(2016\)3](#) o biznisu i ljudskim pravima, [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornostima internet posrednika, [Rabatski akcioni plan](#) i [ECRI GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje](#), § 193 o rešavanju prekograničnog širenja govora mržnje).

225. Proces koordinacije i saradnje treba da obrati posebnu pažnju na glasove i potrebe onih koji su na meti govora mržnje, kako bi se osiguralo da se govorom mržnje bavi sveobuhvatno i efikasno.

U stavu 63:

226. Održiva saradnja na međunarodnom nivou je važna dimenzija razvoja i implementacije sveobuhvatnog pristupa u borbi protiv govora mržnje u skladu sa § 1 Preporuke. Od suštinskog je značaja da se izbegne regulatorna fragmentacija i sukobljavanje zakona, posebno u vezi sa govorom mržnje na internetu koji prevazilazi nacionalne granice i zahteva koherentnu interakciju sa internet posrednicima (videti § 82 Eksplanatornog memoranduma i [CM/Rec\(2018\)2](#) o ulogama i odgovornosti internet posrednika).

227. U jačanju svojih napora za saradnju, prema potrebi, države članice takođe treba da, u najvećoj mogućoj meri, iskoriste postojeće aranžmane za međunarodnu saradnju, kao što su ekstradicija i međusobna pravna pomoć. U ovom kontekstu, relevantni instrumenti mogu uključivati, između ostalog: [ETS br. 30](#) Konvenciju o međusobnoj pomoći u krivičnim predmetima i njeni dodatni protokoli [ETS br. 099](#) i [ETS br. 182](#); gde je primenljivo, [ETS br. 185](#) Konvencija o sajber kriminalu i njen dodatni protokol [ETS br. 189](#) u vezi sa kriminalizacijom dela rasističke i ksenofobične prirode počinjenih preko računarskih sistema.

228. Države članice treba ne samo da sarađuju na međunarodnom nivou, već i da podstiču relevantne zainteresovane strane da učestvuju u međunarodnim forumima kao što su Forum UN za upravljanje internetom (IGF) i Evropski dijalog o upravljanju internetom (EuroDIG). Oni takođe treba da traže učešće u forumima za diskusiju koje organizuju organizacije civilnog društva.

229. Takva saradnja može da obuhvati (i) bilateralnu i multilateralnu razmenu između država članica radi promovisanja i povećanja vidljivosti dobrih praksi za rešavanje i borbu protiv govora mržnje. Ovo su takođe prilike za podsticanje recenzije kolega i/ili razvoj zajedničkih istraživačkih projekata, kao i za evaluaciju metodologija i resursa na terenu; (ii) stvaranje repozitorijuma znanja i resursa; i (iii) promovisanje i sprovođenje relevantnih međunarodnih i regionalnih instrumenata, uključujući one koji se bave kriminalizacijom i istragom određenih izraza govora mržnje (videti §§ 54 i dalje Eksplanatornog memoranduma).

Preporuka polazi od pretpostavke da je govor mržnje duboko ukorenjen, složen i višedimenzionalan fenomen, koji predstavlja direktnu pretnju demokratiji i ljudskim pravima. Sveprisutniji na mreži i van nje, ne samo da podriva suštinska prava i osnovne slobode pojedinaca, već i ponižava i marginalizuje pojedince i grupe na koje se odnosi. Preporuka daje radnu definiciju govora mržnje koja razlikuje različite nivoe u skladu sa njihovom težinom i poziva na primenu adekvatnih mera. Države članice se pozivaju da uspostave efikasan pravni i politički okvir koji pokriva krivično, građansko i upravno pravo, kao i da kreiraju i sprovode alternativne mere, uključujući i podizanje svesti, edukaciju, upotrebu kontra narativa i alternativnog govora. Države se takođe podstiču da uspostave mehanizme podrške onima koji su na meti govora mržnje, sprovode praćenje i angažuju na polju međunarodne saradnje, kao i onima koji koordinišu na nacionalnom nivou.

Smernice služe i drugim relevantnim akterima koji imaju bitnu ulogu u donošenju sveobuhvatnih strategija za sprečavanje i borbu protiv govora mržnje, uključujući i javne zvaničnike, izabrana tela i političke partije, internet posrednike, medije i organizacije civilnog društva.

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.