

PROŠIRENJE LISTE KRIVIČNIH DELA U EVROPSKOJ UNIJI NA GOVOR MRŽNJE

Aleksandar Stevanović*
Anđela Đukanović**

U okviru Evropske unije je pitanje usvajanja zajedničke definicije krivičnog dela govora mržnje, i zajedničko regulisanje u ovoj oblasti prepoznato kao posebno značajno, i u tom smislu je pokrenuta inicijativa u okviru Evropske unije. S obzirom na izveštaje o govoru mržnje koji je usmeren na pojedine grupe lica, koje u okviru mnogih zemalja članica, odnosno Okvirnom odlukom Saveta 2008/913/PUP o borbi protiv određenih oblika ispoljavanja rasizma i ksenofobije krivičnopravnim sredstvima nisu eksplicitno obuhvaćene krivičnopravnom zaštitom, čini se da je trenutno primarni fokus na proširenju liste zaštićenih grupa. U medijskom prostoru, zabrana govora mržnje je od posebnog značaja, i regulisana je Direktivom 2010/13/EU o audiovizualnim medijskim uslugama, sa takođe užim krugom zaštićenih grupa. Osnovu eventualne buduće definicije govora mržnje će verovatno činiti poznati najteži oblici govora mržnje, uz proširenje liste zaštićenih grupa. Ostale forme govora mržnje ne moraju zahtevati krivičnopravnu reakciju, teže ih je unifikovati, mogu ugroziti slobodu izražavanja, što potvrđuje i praksa Evropskog suda za ljudska prava.

KLJUČNE REČI: govor mržnje, Evropska unija, Evropski sud za ljudska prava, zabrana diskriminacije, sloboda izražavanja.

UVOD

Sa istorijskog aspekta, prve zabrane i uopšte regulisanje govora mržnje, dešavaju se na prelazu iz 20 u 21 vek, i to kao posledica težnje da se pruži zaštita manjinama (tada najčešće po pitanju rase) od agresivne propagande. Potreba za

* Master pravnik, istraživač saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja,
E-mail: aleksandar.stevanovic993@gmail.com.

** Doktor pravnih nauka, naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja,
E-mail: andjelastoja@gmail.com.

zabranom govora mržnje, kako sa pravnog, tako i sa sociološkog stanovišta, dodatno dobija na značaju po okončanju II Svetskog rata, u svetlu ekspanzije nacističke ideologije, odnosno uviđanja neophodnosti da se aktivnije reaguje na ksenofobne i netolerantne stavove prema manjinskim grupama, koje pak vremenom počinju organizovaniju borbu za zaštitu svojih prava (Nikolić, 2018: 27). Najzad, kasnih 80-tih godina 20. veka, pravni pisci stvaraju moderni pojam „govora mržnje“ koji je predstavljao osnov za dalji razvoj i unapređivanje pravnih mehanizama za njegovo suzbijanje (Brown, 2017: 424).¹ Bez obzira na činjenicu što se danas u *Google* pretraži pojma govor mržnje dobije više od sedam miliona „rezultata“,² treba imati u vidu da je reč o relativno novom pravnom pojmu, koji je svoj put dugo krčio kroz sisteme u kojima se podrazumevao rad robova, ideja „bele suprematije“, gde se pitanje postojanja i zaštite političkih prava manjinskih grupa praktično nije ni postavljalo (Stevanović, 2023: 65).

Zabrana govora mržnje predstavlja civilizacijsku tekovinu i praktično, opšte mesto u svim demokratskim poredcima kada je reč o regulisanju prava na slobodu izražavanja (Stevanović, 2023: 64).³ Štaviše, moderni pravni sistemi podrazumevaju aktivnu zabranu govora mržnje, ne zadovoljavajući se samim konstatovanjem da takva zabrana nije u suprotnosti sa standardima zaštite osnovnih ljudskih prava (Philipson, 2015: 1).

Iako pravna pozicija koja se odnosi na zabranu govora mržnje deluje nesporno, u praksi se ispoljavaju različiti problemi koji se pre svega odnose na obim i opseg zabrane govora mržnje. U osnovi, važno je imati u vidu da kulturološki, istorijski, društveno-politički, ekonomski kao i kontekstualni momenat, u velikoj meri definišu (ne)prihvatljivost određenog govora u smislu njegovog određivanja kao *govora mržnje*.⁴ Pored toga, sa pravom ističe francuski filozof, *Luc-Nancy*, da je mržnja, kao osnova pravnog pojma govor mržnje, jedna od bazičnih ljudskih emocija koja se kao takva opire mogućnosti da bude precizno regulisana pravnim odredbama (Nancy, 2014).

¹ U literaturi se tako može pronaći podatak da je pojam govor mržnje, prvi put upotrebila autorka *Mari Matsuda* u svom radu *Public Response to Racist Speech* iz 1989. godine, u kojem se bavi pitanjem neprepoznavanje samog pojma u pravnom sistemu, što se dalje odražavalo na nemogućnost žrtvi (adresata) govora mržnje da koristeći pravna sredstva, sebe zaštite od takvog govora, ishoduju određenu kompenzaciju kao vid naknade nematerijalne štete i slično (Brown, 2017: 424).

² Stanje na dan 20.6.2023.

³ To svakako iz razloga što pravo na slobodu izražavanja nema apsolutni karakter kao što je to recimo slučaj sa pravom na život. Istom logikom vodio se i Savet Evrope kada je u jednom dokumentu istakao da razizam nije *mišljenje*, te da stoga svakako ne može potpadati pod zakonske garantije koje štite prava na slobodu izražavanja (Čirić, 2015: 57).

⁴ Tako se na primer govor mržnje prema Zakonu o mas medijima u Avganistanu ili Iranu, pre svega vezuje za negativan odnos prema islamskoj veroispovesti. O tome vidi više u: *Global Handbook on Hate Speech Laws*, <https://futurefreespeech.com/global-handbook-on-hate-speech-laws/>, 20.6.2023.

Najšire posmatrano, govor mržnje bi se mogao odrediti kao društveno aktivno izražavanje koje proizvodi društveno negativne posledice. Reč je o simboličkom manipulisanju idejama i vrednostima, koje je zasnovano na ukorenjenim predrasudama i stereotipima (*osnov govora mržnje*) (Nikolić, 2018: 30). Od odabira osnova, tj. baze za označavanje određenog izražavanja kao govora mržnje, zavisice i kvalitet i praktična primena normi čiji je cilj njegovo suzbijanje. Normativna praksa je kako na međunarodnom, tako i nacionalnom nivou, etablirala rasu, seksualnu orijentaciju, poreklo, etnicitet, religijsku pripadnost, upotrebu određenog jezika i zdravstveno stanje kao nesporne osnove govora mržnje. To međutim, ne znači da društvene prilike ne mogu dovesti do problematizovanja i drugih osnova za govor mržnje, što ukazuje na dinamičnu prirodu samog pojma. Primer za to bi mogla biti i zaoštrena situacija u pogledu vakcinisanja protiv virusa COVID-19 (Stevanović, 2023: 66).⁵

Pravna promatranja ovog pitanja polazila su od toga da li određeni govor u konkretnom slučaju proizvodi kakvu štetu, ili je on po sebi štetan bez potrebe za dokazivanjem nastale štete u konkretnom slučaju (Barendt, 2019). Čini se da je u većini jurisdikcija prevagu odneo drugi model. Ipak, dalji koraci u razvoju pravnog pojma *govor mržnje*, morali su ići ka tome da mu se odredi kvalitativni specifikum, koji bi ga suštinski odvojio od postojećih pravnih koncepta kao što su uvreda, defamija ili diskriminacija. U tom smislu, od naročitog značaja je dokument, tzv. *Akcionni Rabat plan*⁶ koji definiše šest kriterijuma za određivanje govora mržnje i to: *kontekst govora; lice ili grupa od koje govor potiče; namera; sadržaj i forma; opseg govora; neminovnost u smislu mogućnosti da ono što se govorom propagira bude pretočeno u akciju*. Sudska praksa u SAD se na jednostavniji način odnosila prema određivanju govora mržnje, u smislu da kriterijume koji se navode u pomenutom Akcionom planu, praktično svodi na *podstrekavanje (nameru podstrekavanja)* na nasilje i neprijateljstvo. Tako se recimo u čuvenim odlukama Vrhovnog suda SAD kao što su *Schenk v. US*⁷, *Yates v. US*⁸ ili *Brandenburg v. Ohio*.⁹ U prve dve odluke je jasno ukazano na potrebu pravljenja razlike između apstraktnih govora sa jedne, i direktnog i konkretnog podsticanja na nasilje sa druge strane. Trećom odlukom, postavljeni princip je dalje razrađen, što se suštinski odnosi na razlikovanje ne samo apstraktnog govora, već i zagovaranja nasilja sa jedne, i direktnog i konkretnog podsticanja na nasilje, sa druge strane.

⁵ Tome u prilog govori i objava na Tviteru odgovorne urednice jednog medija u Srbiji, koja je javno istakla da želi smrt svim ljudima koji nisu primili vakcinu.

⁶ https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf, 20.6.2023.

⁷ *Schenk v. US* 249 US 47, 52 (1919).

⁸ *Yates v. US* 354 US 298 (1957).

⁹ *Brandenburg v. Ohio* 395 U.S. 444.

Kada je reč o doktrinarnim stavovima u pogledu kvalitativne specifičnosti govora mržnje, poprilično ilustrativna je teza da on ide za tim da određeno lice ili grupu, samo na osnovu „zasticekih karakteristika“ tretira na način koji im oduzima ljudske osobine (Philipson, 2015:16).

1. GOVOR MRŽNJE U OKVIRU KOMUNITARNOG PRAVA

Pitanje zajedničke definicije govora mržnje je poslednjih godina dobilo na značaju u okviru Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Iako sve zemlje članice EU u nekoj formi zabranjuju govor mržnje, govor mržnje se prepoznaje kao značajan problem, i za sada ne postoji zajednička, pravno obavezujuća definicija, ali skorašnje inicijative ukazuju da je izvesno da će se ovo pitanje obuhvatiti zajedničkom listom krivičnih dela EU. Naime, Evropska komisija je pokrenula inicijativu u cilju proširenja liste krivičnih dela EU iz člana 83. stav 1. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU), utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda za relevantne nacionalne kaznene odredbe u pogledu govora mržnje i zločina iz mržnje, uz potpuno poštovanje načela supsidijarnosti.¹⁰ Cilj je dakle uspostavljanje minimuma pravila u pogledu definicija krivičnih dela i sankcija koje bi bile primenljive u svim državama člancima. Evropski savet, u skladu sa članom člana 83. stav 1, mora da jednoglasno potvrdi inicijativu Evropske komisije u pogledu proširenja liste, nakon pristanka Evropskog parlamenta. Evropski savet je preliminarno većinski podržao inicijativu, uz potrebu daljeg rada na predlogu kako bi se postigla potpuna saglasnost. Lista trenutno obuhvata oblast: terorizma, trgovine ljudima i seksualne eksploatacije žena i dece, nedozvoljene trgovine drogom, oružjem, pranja novca, korupcije, falsifikovanja sredstava plaćanja, računarskog i organizovanog kriminala. Obuhvatanje govora mržnje zajedničkom listom krivičnih dela predstavlja prvi korak, koji omogućuje usvajanje materijalnog sekundarnog zakonodavstva kojim se uspostavljaju minimalna pravila o definicijama i sankcijama.

Primećena je posebna potreba za zajedničkom borbom protiv govora mržnje, s obzirom da je prisutan značajan porast govora mržnje poslednjih godina. Čak se ukazuje da je pandemija COVID-19 izazvala “cunami mržnje i ksenofobije”. Naime, različite teorije o izvoru virusa su izazvale porast mržnje prema strancima i na internetu i na ulicama, a starija lica su obeležavana kao manje vredna zbog

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council -A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime. European Commission, Brussels, 9.12.2021 COM(2021) 777 final; Opinion of the European Committee of the Regions on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crimes (2023/C 79/03), *Official Journal of the European Union*, C 79/12, 2.3.2023.

većeg uticaja virusa na ovu starosnu grupu.¹¹ Povećan je i broj incidenata protiv lica azijskog porekla, a pojedine studije ukazuju da je čak oko polovine ispitanih lica iz ove grupe bilo žrtva nekog oblika rasističkog ponašanja od izbijanja epidemije.¹² Prisutni su i izveštaji da su lica sa invaliditetom tokom pandemije bila meta govora mržnje, zbog verovanja da koriste resurse zdravstvene zaštite koji su neophodni za borbu protiv virusa.¹³ U kontekstu emitovanja televizijskog sadržaja, u praksi Suda pravde su bili prisutni slučajevi koji se tiču pre svega pitanja emitovanja sadržaja iz jedne države članice u drugoj, a koji sadrže podsticanje na mržnju ili nasilje. Ne retko, govor mržnje prethodi zločinu iz mržnje.¹⁴

Govor mržnje se može izraziti kroz bilo koje sredstvo izražavanja, međutim njegovo izražavanje kroz sredstva masovnih komunikacija, ima svakako veći potencijal da izazove štetne posledice, odnosno često prethodi nasilnim sukobima širih razmera (Ćirić, 2006: 2013).

Evropski parlament je izrazio žaljenje zbog porasta nivoa govora mržnje koje vlade i političke stranke širom EU koriste u političkoj komunikaciji, i pozvao države članice da snažno osude i sankcionišu zločine iz mržnje, govor mržnje od strane političara i javnih zvaničnika, na svim nivoima i u svim vrstama medija.¹⁵

Kao najčešće napadane karakteristike u analizi koja je obuhvatila pet država članica EU, navode se pre svega etničko poreklo, rasa, boja, migranti odnosno lica sa izbegličkim statusom. Nakon ovih karakteristika, najčešće su religija, nacionalnost i seksualna orijentacija. (Bayer, Bárd, 2020: 64)

Osnovu regulisanja govora mržnje u zemljama članicama EU, čini Okvirna odluka Saveta 2008/913/PUP o borbi protiv određenih oblika ispoljavanja rasizma i ksenofobije krivičnopravnim sredstvima (u daljem tekstu: Okvirna odluka 2008/913/PUP).¹⁶ Ipak, iako je Okvirna odluka 2008/913/PUP doneta pre gotovo 15 godina, pojedine zemlje još uvek nisu usaglasile domaće krivično zakonodavstvo sa njom. Tako je na primer Holandija pozvana da kriminalizuje javno odobravanje, negiranje ili umanjivanje međunarodnih zločina i holokausta. Litvanija je da kriminalizuje govor mržnje zasnovan na etničkom poreklu ili boji. Takođe, primećeno je da

¹¹ United Nations Secretary-General António Guterres' global appeal to address and counter COVID-19-related hate speech, in New York, 8 May 2020; European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021, Europol, 28.

¹² „Coronavirus pandemic in the EU- Fundamental rights implications”, European Union Agency for Fundamental Rights, Bulletin 1, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 33, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf, 17.7.2023.

¹³ Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, Country: Finland, 2020, FRA, 7.

¹⁴ *Balázs v. Hungary*, predstava br. 15529/12, presuda od 20. oktobra 2015. godine, paras. 11, 75.

¹⁵ European Parliament resolution of 25 November 2020 on strengthening media freedom: the protection of journalists in Europe, hate speech, disinformation and the role of platforms (2020/2009(INI)).

¹⁶ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, *Official Journal of the European Union*, 6.12.2008, L 328/55.

Grčki pravni sistem kriminalizuje govor mržnje samo kada javno podstrekavanje na nasilje ili mržnju ugrožava javni red ili predstavlja pretnju po život, slobodu ili fizički integritet lica.¹⁷

2. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Kada je reč o instrumentima zaštite ljudskih prava, dobro je poznato je da je sloboda govora i zabrana diskriminacije zaštićena svim univerzalnim i regionalnim instrumentima zaštite ljudskih prava. U međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava nije prisutna formalna definicija govora mržnje. Ovde je pre svega relevantno pravo svih građana na jednakost i princip zabrane diskriminacije, kao i pitanje ograničenja slobode izražavanja u određenim slučajevima. Ograničenja prava na slobodu govora dakle mogu biti neophodna radi zaštite jednakosti, s tim da su određene forme govora u Paktu o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: PGPP) iz 1966. godine ipak eksplicitno zabranjene.

U članu 19. PGPP se predviđa zaštita slobode mišljenja (član 19. stav 1.) i slobode izražavanja, koja uključuje slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta (član 19. stav 2. PGPP). Budući da ove slobode nisu apsolutne, predviđa se i izuzetak od slobode izražavanja. Naime, ostvarivanje slobode izražavanja podrazumeva i određene dužnosti i odgovornosti, i u skladu s tim se može podvrgnuti ograničenjima koja moraju biti izričito utvrđena zakonom i biti neophodna za: „a) poštovanje prava ili ugleda drugih lica; b) za zaštitu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala“ (član. 19. stav 3. PGPP). Ograničenja se moraju pridržavati strogih testova neophodnosti i proporcionalnosti. U Opštem komentaru br. 34 se navodi da sloboda izražavanja iz člana 19. stav 2. obuhvata i svaki oblik ideje ali i mišljenja koje se može prenositi, što bi značilo da se izuzetak odnosi i na ovaj segment.¹⁸

U skladu sa članom 10. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), sloboda izražavanja se takođe može podvrgnuti ograničenjima. U EKLJP sloboda izražavanja predstavlja pravo koje obuhvata i slobodu mišljenja, koja se eksplicitno može ograničiti. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) je zauzeo stav da vrednosni sudovi nisu podložni dokazivanju, i da njihova karakterizacija kao mišljenja, odnosno vrednosnih sudova ili izjava o činjenicama odnosno informacijama, ipak pripada sferi slobodne procene država odnosno domaćih sudova, mada i vrednosni sudovi

¹⁷ June infringements package: key decisions, European Commission, Brussels, 9 June 2021.

¹⁸ General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, UN Human Rights Committee, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, paras. 11, 22.

moraju imati „zadovoljavajuću činjeničnu osnovu“.¹⁹ Inače, Sud je ukazao i da je razlikovanje između vrednosnih sudova i činjenica od manjeg značaja kada je reč o izjavi učinjenoj u okviru političke debate.²⁰

U članu 11. Povelje EU o osnovnim pravima se predviđa sloboda izražavanja i informisanja, koja odgovara članu 10. EKLJP, s tim da je mogućnost ograničenja prava posebno regulisana u članu 52. Povelje EU o osnovnim pravima. Značenje i obim ovog prava su isti kao oni zagaranтовани EKLJP, stoga, ograničenja ne mogu biti veća od onih predviđenih u članu 10 stav 2. EKLJP.

Uprkos činjenici da sloboda izražavanja ne predstavlja apsolutno pravo, prisutne su i odredbe kojima se dodatno zabranjuju određene forme govora. Naime, u članu 20. PGPP, se predviđa da se zakonom mora zabraniti svako propagiranje rata (stav 1.), i svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju koji predstavlja podstrekavanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Iako države mogu ograničiti slobodu govora na osnovu člana 20 PGPP, one moraju opravdati zabranu, u striktnoj saglasnosti sa članom 19 PGPP.²¹

Kada je reč o EKLJP ili Povelji EU o osnovnim pravima, nije prisutna odredba koja odgovara članu 20. PGPP. Ipak u članu 17. EKLJP i članu 54. Povelje EU o osnovnim pravima se na uopšten način zabranjuje zloupotreba prava, tj. reč je o sličnim odredbama kojima se predviđa da se ništa u EKLJP, odnosno Povelji EU o osnovnim pravima, ne sme tumačiti na način da podrazumeva pravo upuštanja u neku aktivnost ili čin koji je usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena. U praksi Suda, član 17. EKLJP je imao značaj pre svega u svetlu govora mržnje.

Najzad, značajan je i član 4. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije od 1965 godine (CERD), kojim se između ostalog države obavezuju da „utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji, svako podstrekavanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva dela nasilja, ili izazivanje na takva nasilja, uperena protiv svih rasa ili svake grupe lica druge boje ili drugog etničkog porekla, kao i pružanje pomoći rasističkim aktivnostima, podrazumevajući tu i njihovo finansiranje“.²²

U Rimskom statutu Međunarodnog krivičnog suda se u pogledu zločina genocida predviđa krivična odgovornost u slučaju direktnog i javnog podstrekavanja da se učini zločin genocida.²³

¹⁹ *Peruzzi v. Italy*, predstavka br. 39294/09, presuda od 30 juna 2015. godine, par. 48.

²⁰ *Lombardo and Others v. Malta*, predstavka br. 7333/06, presuda od 24. aprila 2007. godine, par. 60.

²¹ General comment no. 34, par. 52.

²² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, UN General Assembly, Treaty Series, vol. 660, 195, Article 4.

²³ Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010), 17 July 1998, UN General Assembly, Article 25, e).

Na univerzalnom nivou je takođe značajan i ranije naveden Akcioni plan iz Rabata.²⁴

Dodatni Protokol uz Konvenciju o sajber kriminalu iz 2003. godine takođe predviđa obavezu predviđanja krivičnih dela koja sadrže rasističke ili ksenofobične motive, učinjene preko kompjuterskih sistema.²⁵ Evropski sud za ljudska prava se u svojoj praksi često pozivao i na Preporuku br. 97 (20) Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope o govoru mržnje, kojom se države članice obavezuju da uspostave i održavaju celovit pravni okvir koji se sastoji od odredaba građanskog, krivičnog i upravnog prava o govoru mržnje.²⁶

3. DEFINICIJA GOVORA MRŽNJE, STANDARDI I INICIJATIVE U OKVIRU EU

U doktrini se, kada je reč o određivanju pojma govor mržnje, ističe različit pristup na tlu Evrope i teritoriji SAD. Ne ulazeći na ovom mestu detaljno u razloge i uzroke tih razlika, praktična posledica ogleđa se u činjenici da je evropski normativni sistem donekle oličen u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava, skloniji širem određivanju govora mržnje i aktivnijem pristupu u njegovom suzbijanju. Navedeno stanje stvari ponajbolje ilustruje slučaj katoličkog sveštenika²⁷ koji je u periodu neposredno po okončanju II Svetskog rata u Čikagu, u svojim propovedima neskriveno i javno izražavao oštar antikumonistički i antisemitski stav, pri čemu je uspevao da svojim govorima podstrekne okupljene na direktno nasilničko ponašanje. Jedan od tadašnjih sudija Vrhovnog suda SAD, obrazlažući svoju odluku naveo je kako je upravo funkcija slobode govora da o bitnim pitanjima izazove diskusiju i raspravu, odnosno nesalganja, a ne da podstiče jednodužne i unifikovane stavove u društvu po svakom pitanju. Ponosno je zaključio da njih

²⁴ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organized by OHCHR in 2011, and adopted by experts at the meeting in Rabat, Morocco, on 5 October 2012, UN General Assembly, A/HRC/22/17/Add.4, 11 January 2013, Appendix, 11.

²⁵ Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Strasbourg, 28.I.2003, Council of Europe, European Treaty Series - No. 189.

²⁶ Govor mržnje je definisan kao govor koji pokriva sve oblike izražavanja koji šire, podstiču, promovišu ili opravdavaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući: netoleranciju izraženu agresivnim nacionalizmom i etnocentrizmom, i diskriminacija i neprijateljstvo prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porekla. Definicija je dakle primarno fokusirana na pojam mržnje, i njeno podstrekavanje, promovisanje ili opravdavanje, odnosno nije fokusirana na nasilje. Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech", Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers' Deputies.

²⁷ *Terminiello v. Chicago*, 337 U.S. 1 (1949).

(Amerikance), od drugih odvaja i to što govornicima daju pravo da izraze svoje nezadovoljstvo postojećim stanjem u društvu bez obzira na moguće različite reakcije i nezadovoljstvo određenog dela društva.²⁸

Govor mržnje, se u najširem smislu može shvatiti kao „govor koji napada druge na osnovu njihove rase, nacionalnosti, verskog identiteta, pola, seksualne orijentacije ili pripadnosti drugoj grupi, gde ovo članstvo u grupi predstavlja moralno proizvoljnu razlikovnu karakteristiku“ (Yong, 2011: 386). Govor mržnje se međutim često pravno reguliše kroz podstrekavanje ili izazivanje nasilja ili mržnje (*eng. incitement*). Ovaj pojam obuhvata otvorenije oblike govora mržnje, koji izazivaju ili podstrekavaju nasilno ponašanje nad određenom grupom. Kategorija podstrekavanja ili izazivanja u principu osigurava i zaštitu slobode govora, jer zakon ne obuhvata stvarni sadržaj govora, već pre način na koji je izražen. (Sorial, S, 2015: 300)

U okviru Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije, govor mržnje se šire definiše, i ne obuhvata samo podstrekavanje na nasilje, već podrazumeva: “zagovaranje, promovisanje ili podstrekavanje, u bilo kom obliku, omalovažavanja, mržnje ili omalovažavanja osobe ili grupe lica, i bilo kakvo uznemiravanje, uvreda, negativni stereotipi, stigmatizacija ili pretnja u odnosu na takvu osobu ili grupu lica, kao i opravdanje svih prethodnih vrsta izražavanja, a na osnovu ličnih svojstava ili statusa“. Navode se pri tom sledeće zaštićene karakteristike: rasa, boja kože, poreklo, nacionalno ili etničko poreklo, starost, invaliditet, jezik, vera ili ubeđenja, pol, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija i druge lične karakteristike ili status.²⁹

Shvatanje govora mržnje u zakonodavstvima zemlja članica EU se razlikuje, odnosno nije prisutno jedinstveno shvatanje ovog pojma. U mnogim zemljama, sam pojam govora mržnje ne predstavlja poseban pravni termin. Obuhvata se često kroz odredbe kojima se reguliše zabrana diskriminacije, i kroz izazivanje, odnosno podstrekavanje na nasilje ili mržnju nad određenim zaštićenim grupama. Često se govor mržnje povezuje i sa posebnim odredbama koje se odnose na zabranu javnog odobravanja ili negiranja genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina, budući su zasnovane na potencijalu ovakvih izjava da podstiču na nasilje ili mržnju.

Ovo je u skladu sa Okvirnom odlukom 2008/913/PUP, gde se u suštini ne koristi posebno pojam govora mržnje, već se govori o: “javnom podstrekavanju na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe osoba ili nekog člana takve grupe određene obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalno ili etničko poreklo” (Član 1. stav 1. tačka a).

Pored Okvirne odluke 2008/913/PUP, u pravu EU se s obzirom na značaj suzbijanja govora mržnje u medijskom prostoru posebno u Direktivi 2010/13/EU

²⁸ Cit. prema: Ćirić, J (2020) *Knjiga o mržnji – Sa reči na dela...Od govora do zločina mržnje*, Beograd: Službeni glasnik.

²⁹ ECRI General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech, Adopted on 8 December 2015, ECRI, 3.

o audiovizualnim medijskim uslugama u članu 6. navodi da se mora osigurati da audiovizualne medijske usluge ne sadrže bilo kakvo podstrekavanje mržnje na osnovu rase, pola, religije ili nacionalnosti.³⁰ Slična odredba je sadržana i u Direktivi 2000/31/EZ o elektronskoj trgovini.³¹ Nedavno je usvojen predlog izmena Direktive 2010/13/EU o audiovizualnim medijskim uslugama, gde se ne navodi posebno zabrana govora mržnje.³² Pitanje govora mržnje neće verovatno biti eksplicitno regulisano u vezi sa audiovizualnim medijskim uslugama, već na uopšten način, bez obzira na korišćeno sredstvo izražavanja. Evropski parlament je doduše usvojio Rezoluciju o jačanju slobode medija 2020. godine, u kojoj se osuđuju zločini iz mržnje, govor mržnje i neosnovane optužbe odnosno optužbe formulisane u lošoj nameri, kako van mreže tako i na mreži, motivisane diskriminacijom po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja, etničko ili društveno poreklo, genetske karakteristike, jezik, vera ili uverenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, starost ili seksualna orijentacija.³³

O značaju koji se pridaje problemu govora mržnje, govori i usvojen Pravilnik ponašanja za suzbijanje ilegalnog govora mržnje onlajn, usvojen 2016. godine, koji je potpisan od strane glavnih društvenih mreža.³⁴ Odlukom se društvene mreže obavezuju da u kratkom roku uklone sadržaje koji predstavljaju govor mržnje, a osnovu procene da li je reč o nedozvoljenom sadržaju čine odredbe Okvirne odluke 2008/913/PUP.

U svetlu ispitivanja zajedničkih minimalnih standarda u pogledu govora mržnje, podstrekavanje na nasilje ili mržnju prema određenim zaštićenim grupama je bilo u primarnom fokusu. Posebna pažnja je usmerena ka proširenju liste zaštićenih grupa. Pri tom, u zakonodavstvima država članica se često koriste nešto opštije formulacije, umesto ili uz eksplicitno navođenje određenih ličnih svojstava. Na primer osam zemalja članica EU kriminalizuje govor mržnje na uopšten način, dakle za sva lica, dok 13 zemalja kriminalizuje govor mržnje po drugim ličnim

³⁰ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), *Official Journal of the European Union*, 15.4.2010, L 95/1, Article 6.

³¹ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') *Official Journal of the European Communities*, L 178, 17/07/2000 P. 0001 – 0016, Article 4 (i).

³² Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, COM (2022) 457 final, 2022/0277(COD), European Commission, Brussels, 16.9.2022.

³³ European Parliament resolution of 25 November 2020 on strengthening media freedom: the protection of journalists in Europe, hate speech, disinformation and the role of platforms (2020/2009(INI)), par 24.

³⁴ Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online, 30 June 2016.

svojstvima. (Ypma *et. al.* 2021:53). U zakonodavstvu Republike Srbije, članom 317. Krivičnog zakonika se inkriminiše izazivanje ili raspirivanje nacionalne rasne ili verske netrpeljivosti među narodima ili etničkim zajednicama. Sa druge strane, u Zakonu o zabrani diskriminacije se zabranjuje se izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, s tim da se prilikom definisanja pojma diskriminacije eksplicitno navodi najširi spektar ličnih svojstava.³⁵

Inkriminacije koje su bliže realizaciji zabrane diskriminacije, obično šire postavljaju listu zaštićenih svojstava, dok je u slučaju izazivanja, odnosno podstrekavanja na nasilje ili mržnju, uglavnom usled uticaja Okvirne odluke 2008/913/PUP, ovaj krug osnova često uži. Krug zaštićenih grupa se u kontekstu zabrane diskriminacije vremenom proširio, tako da je i drugim kategorijama, omogućena eksplicitna zaštita. S obzirom na proširenje ove zaštite širom sveta, ukazuje se da bi zabranu podstrekavanja na nasilje trebalo shvatiti u svetlu kategorija koje su sada obuhvaćene međunarodnim ljudskim pravima u kontekstu zabrane diskriminacije.³⁶

U zakonodavstvima zemalja članica EU, kao i u samoj EU pitanje uopštenih principa, koji bi rukovodili odabir posebno zaštićenih grupa od govora mržnje, nije imalo poseban značaj. I u literaturi nedostaje analiza mogućih rukovodećih principa u kontekstu govora mržnje, mada je ovo pitanje imalo određenu pažnju u kontekstu zločina iz mržnje. Kao možda najčešći princip prilikom identifikovanja grupe koja se mora posebno zaštititi, se može prepoznati postojanje istorije diskriminacije prema grupi, mada se na ovaj način isključuju grupe koje su u skorašnjem periodu postale meta diskriminacije, ili je moguće da se grupa definiše kroz pojam nepravde, koja bi podrazumevala pojačano prisustvo neopravdane ili nepravedne nejednakosti ili netrpeljivosti prema grupi (Chalmers, Leverick, 2017:57-66; Al-Hakim 2014:1771).

U praksi se pre ide ka manje više stihijskom obuhvatanju određenih grupa, zbog izveštaja o učestalijim napadima, zbog uticaja različitih organizacija i grupacija koje štite prava određenih grupa, ili jednostavnim obuhvatanjem grupa koje su već zaštićene u kontekstu zabrane diskriminacije. Pri tom, u svetlu proširenja liste zaštićenih ličnih svojstava, izgleda da nisu zadovoljavajuće formulacije koje na uopšten način definišu zaštićene grupe, a koje su relativno učestale, odnosno čini se da je akcenat na eksplicitnom navođenju zaštićenog svojstva, odnosno grupe kao posebno vredne zaštite. Naime, odrednica „drugo lično svojstvo“, se često koristi. Opštije formulacije pružaju više prostora za prilagođavanje, mada ne usmeravaju fokus na posebnu potrebu zaštite određene grupe od govora mržnje.

³⁵ Član 11. i 2. Zakona o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik RS*, br. 22/2009 i 52/2021.

³⁶ Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Note by the Secretary-General, United Nations General Assembly, A/74/486, 9 October 2019, par. 9.

Budući da je reč o minimalnim pravilima u pogledu govora mržnje, eventualna definicija govora mržnje će biti zasnovana na javnom podstrekavanju na nasilje ili mržnju iz Okvirne odluke 2008/913/PUP (Član 1. stav 1. tačka a), odnosno na najteže oblike govora mržnje, uz sigurno proširenje liste zaštićenih ličnih svojstava. Iako nešto spornija komponenta govora mržnje, negiranje genocida je manje više već prihvaćeno kao neophodan element zaštite.

Verovatno se dakle neće ići ka široj definiciji govora mržnje, koja bi se bavila širim kontekstom govora mržnje, koji je usmeren na uznemiravanje, uvrede, negativne stereotipe, stigmatizaciju ili pretnje u odnosu na osobu ili grupu lica, odnosno opravdanje ovih vrsta izražavanja, a na osnovu ličnih svojstava ili statusa. Ovaj segment govora mržnje je teže unifikovati od podstrekavanja na nasilje, može biti u koliziji sa slobodom govora, i pojedine forme ne moraju zahtevati krivičnopravnu reakciju. U prilog ovome ide i nekonzistentna praksa Evropskog suda za ljudska prava povodom ograničenja slobode govora, i niza relevantnih činilaca koji se tom prilikom vrednuju. U tom smislu, primerenije je ostaviti ovo pitanje u sferi uopštenih ljudskih prava, nego eksplicitno obuhvatiti ovaj segment govora mržnje zajedničkom EU definicijom krivičnog dela. Takođe, u odredbi člana 83. stav 1. koja omogućuje proširenje liste krivičnih dela EU, neophodno je da je reč o „naročito ozbiljnom krivičnom delu sa prekograničnom dimenzijom koji proizilazi iz prirode ili uticaja takvih krivičnih dela ili iz posebne potrebe da se protiv njih bori na zajedničkoj osnovi“.³⁷ Nesporno je da govor mržnje danas ima prekograničnu dimenziju, pre svega zahvaljujući internetu i drugim medijima, međutim „naročito ozbiljno krivično delo“ bi svakako podrazumeva govor mržnje koji uključuje podstrekavanje ili izazivanje nasilja ili mržnje.

Zajednička definicija će pre svega biti usmerena ka eksplicitnom obuhvatanju karakteristika kao što su pol, seksualna orijentacija, rodni identitet, invaliditet i starosna dob.³⁸ Pri tom, verovatno je i da će se veća pažnja posveti i zajedničkom shvatanju, odnosno definisanju pojedinih zaštićenih grupa.

4. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Praksa Suda slikovito reflektuje poteškoće u pristupu govoru mržnje, i poznate tenzije između zaštite slobode govora, i zabrane određenih nedozvoljenih oblika govora.

³⁷ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26/10/2012, P. 0001 – 0390, Article 81 (1).

³⁸ Opinion of the European Committee of the Regions on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crimes (2023/C 79/03), par. 34.

U praksi Suda govor mržnje nije eksplicitno definisan, mada je Sud ukazao da države moraju imati „ekstremno obazriv“ pristup prilikom utvrđivanja tačnog domašaja krivičnih dela koja se odnose na govor mržnje, i striktno tumačiti relevantne zakonske odredbe kako bi se izbeglo prekomerno mešanje pod maskom mera koje se preduzimaju protiv govora mržnje.³⁹ Sud jeste razvio detaljnu praksu povodom mogućnosti ograničenja slobode govora, a u manjoj grupi slučajeva i obavezu zaštite ljudskih prava od govora mržnje.

U članu 10. stav 1. EKLJP se dakle proklamuje pravo svakoga na slobodu izražavanja, uključujući tu i slobodu sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja. U skladu sa članom 10 stav 2. EKLJP, korišćenje ove slobode povlači za sobom i odgovarajuće dužnosti i odgovornosti.⁴⁰ Prilikom razmatranja opravdanosti ograničenja slobode izražavanja, Sud je razvio složen test neophodnosti ovakve mere, koji je zasnovan na tekstu člana 10. stav 2. ECHR. Ograničenje mora biti precizno propisano pravom, neophodno za ostvarenje jednog od ciljeva navedenih u tekstu člana 10. stav 2., i neophodno u demokratskom društvu. Pod „neophodno u demokratskom društvu“ se podrazumeva postojanje značajne društvene potrebe (*eng. pressing social need*). Sud u slučaju konflikta ljudskih prava balansira različite suprotstavljene vrednosti, odnosno ljudska prava, tj. da li je ograničenje bilo proporcionalno cilju koji se želi ostvariti. Države imaju slobodu procene da li je i u kojoj meri neophodno mešanje u pravo na slobodu izražavanja, međutim ova sloboda nije neograničena, odnosno mora biti u skladu sa odredbama Konvencije i kriterijumima iz prakse Suda.⁴¹ Izuzeci od slobode izražavanja moraju striktno tumačiti, i ograničenje slobode izražavanja se mora utvrditi na uverljiv način.⁴² Sud je utvrdio i dodatne kriterijume prilikom balansiranja prava, u svetlu proporcionalnosti ograničenja slobode izražavanja kao što su: doprinos debati od opšteg interesa, koliko je poznata osoba u pitanju, njeno prethodno ponašanje, metode pribavljanja informacija, njihova tačnost, sadržaj forma i posledice publikacije, i težina izrečene sankcije.⁴³

Na osnovu navedenih kriterijuma, jasno je da pitanje ograničenje slobode govora predstavlja zaista složen proces, koji uključuje niz neodređenih pojmova, a test proporcionalnosti je često bio i predmet kritika (Urbina, 2015: 167-168; Gunatilleke, 2021: 91-108). Pomenuta pravila su rezultat značaja koji se pridaje slobodi govora, i strahu od neopravdanog ograničenja ove slobode, posebno u

³⁹ *Stomakhin v. Russia*, predstavka br. 52273/07, presuda od 9. maja 2018. godine, par. 117.

⁴⁰ Naime, sloboda izražavanja se može „podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

⁴¹ *Perinçek v. Switzerland* [GC], predstavka br. 27510/08, presuda od 15 oktobra 2015, paras. 196 (ii), 198.

⁴² *Stoll v. Switzerland* [GC], predstavka br. 69698/01, presuda od 10 decembra 2007, par. 101.

⁴³ *Axel Springer AG v. Germany*, predstavka br. 39954/08, presuda od 7 februara 2012, paras 90-95.

kontekstu političkog govora. Sud je inače prilikom zaštite slobode govora razmatrao i upotrebu govora koji izolovano posmatrano nema karakteristike govora mržnje. Tako je Sud cenio situaciju u kojoj je bivši hrvatski fudbaler uzvikivao parolu *za dom spremni*.⁴⁴ Sud je odbacio predstavku, s obzirom da se u konkretnom slučaju radilo o upotrebi parola koje su aktivno korišćene tokom II Svetskog rata, sa ciljem propagiranja etničkog čišćenja.

Praksa Suda povodom ograničenja govora mržnje na osnovu člana 10. stav 2. je nekonzistentna. Primećuju se pri tom dva osnovna pristupa govoru mržnje, prvi omogućava vlastima da cenzurišu govor koji napada osobe vređanjem, ismevanjem ili klevetanjem određenih grupa stanovništva, dok drugi metod zahteva od države da dokaže da uvredljivi govor verovatno može izazvati neposredne nezakonite akcije i izlaže metu stvarnom riziku od fizičkog nasilja, odnosno zasnovan je na podstrekavanju na nasilje. (Sottiaux, 2022: 1195).⁴⁵

Još jedna mogućnost ograničenja slobode govora u slučaju najtežih oblika govora mržnje, a kojoj je Sud takođe pribegavao, jeste kroz član 17. EKLJP, koji se odnosi na zabranu zloupotrebe prava. Primećuje se pri tom da je primena detaljne analize u vezi sa članom 10. stav 2. EKLJP sasvim zadovoljavajuća za borbu protiv najgorih vrsta govora, i pruža adekvatnu zaštitu slobode govora (Cannie, Voorhoof, 2011:82-83). Sud je ukazao da su samo najteži oblici govora mržnje obuhvaćeni članom 17. EKLJP, odnosno potpuno su isključeni iz zaštite predviđene članom 10.⁴⁶ Primena člana 17. EKLJP (bilo direktno, ili kao dodatno sredstvo tumačenja ograničenja slobode izražavanja) se isključivo ticala zloupotrebe slobode izražavanja.

Ova pitanja se dakle primarno odnose na mogućnost ograničenja slobode govora u slučaju govora mržnje. Međutim, situacija je manje jasna u pogledu mogućnosti traženja zaštite od govora mržnje, i obaveza država u ovom smislu, jer je u poređenju sa pitanjem ograničenja slobode govora, u relativno malom broju slučajeva pitanje zaštite od govora mržnje bilo relevantno. U ovom krugu slučajeva je neophodno da je dostignut nivo ozbiljnosti koji se traži za povredu odgovarajućih prava. Pojedini identifikuju ovaj krug slučajeva i kao treću vrstu pristupa Suda govoru mržnje (Sottiaux, 2011: 1206-1209).

U slučaju R.B. protiv Mađarske, bila je reč o uvredljivom govoru i pretnjama koje je Romkinji uputio član desničarske grupe, a kako je podnositeljka predstavke navela, izostala je efikasna istraga incidenta i mogućih rasnih motiva. Sud je zauzeo stav da „svako negativno stereotipovanje grupe, kada dostigne određeni

⁴⁴ *Josip Šimunić v. Croatia*, predstavka br. 20373/17, odluka o prihvatljivosti predstavke od 21. januara 2019. godine.

⁴⁵ Prvi pristup je prisutan na primer u slučajevima *Lillendahl v. Iceland*, predstavka br. 29297/18, odluka o prihvatljivosti predstavke od 12. maja 2020. godine, par. 36; *Féret v. France*, predstavka br. 15615/07, presuda od 10. decembra 2009. godine, par. 69. Drugi pristup je prisutan u slučaju *Savva Terentyev v. Russia*, predstavka br. 10692/09, presuda od 28. avgusta 2018. godine, par. 77; *Sürek and Özdemir v. Turkey*, predstavka br. 23927/94, 24277/94, presuda od 8. jula 1999. godine, par. 61.

⁴⁶ *Lillendahl v. Iceland*, predstavka br. 29297/18, odluka o prihvatljivosti predstavke od 12. maja 2020. godine, par. 34.

nivo, može da utiče na osećaj identiteta grupe i osećanja sopstvene vrednosti i samopouzdanja članova grupe. U tom smislu se može smatrati da utiče na privatni život članova grupe⁴⁷. Sud je inače povodom zločina iz mržnje, zauzeo stav da prilikom istraživanja nasilnih incidenata u kontekstu člana 3. EKLJP „državni organi imaju dodatnu dužnost da preuzmu sve razumne korake da razotkriju bilo koji rasistički motiv i da utvrde da li su etnička mržnja ili predrasude možda odigrale ulogu u događajima. Doduše, dokazivanje rasne motivacije će često biti izuzetno teško u praksi.“⁴⁸ Sud je zauzeo stav da slična obaveza može postojati u slučajevima kada navodno postupanje motivisano pristrasnošću nije dostiglo prag neophodan za član 3. EKLJP, ali predstavlja mešanje u pravo podnosioca predstavke na privatni život prema članu 8. EKLJP.⁴⁹ Sud je u ovom slučaju, s obzirom na neadekvatan odgovor vlasti na napade na integritet podnositeljke predstavke, smatrao da je došlo do povrede člana 8. EKLJP. U slučaju u kojem je utvrdio utvrdio kršenje člana 14. u vezi sa članom 8. EKLJP, takođe je ukazao na potrebu efikasne istrage homofobičnih motiva kontra-demonstranta za verbalne napade na javnom događaju.⁵⁰

Kada je reč o balansiraju različitih prava u svetlu zaštite od govora mržnje, Sud se pozivao na principe formulisane u njegovoj prethodnoj sudskoj praksi povodom člana 10. EKLJP u vezi sa izjavama za koje se tvrdi da su izazvale nasilje, mržnju i netoleranciju. Ukazao je i na faktore koji mogu biti od značaja: da li su izjave date u napetoj političkoj ili društvenoj pozadini, da li su se mogle posmatrati kao direktan ili indirektan poziv na nasilje ili kao opravdanje za nasilje, mržnju ili netoleranciju, način na koji su izjave date i njihovu sposobnost, bilo direktnu ili indirektnu da dovedu do štetnih posledica.⁵¹

Ponekad se dakle uzima u obzir i celokupna društvena i politička klima u vezi sa datim izjavama u kontekstu političke kampanje. Sud je inače bio obazriv u svetlu ograničenja slobode govora u ovom kontekstu. Ipak, u slučaju u kojem je bila reč o javno datim izjavama u svetlu političke kampanje je ipak utvrdio kršenje člana 8. i 14. EKLJP, budući da je smatrao da su uticale na osećaj identiteta Roma u Bugarskoj, sopstvene vrednosti i samopouzdanja pojedinih Roma koji su dostigli određeni prag ozbiljnosti.⁵² U izjavama se ukazivalo na napade Roma na Bugare i genocid koji Romi vrše nad Bugarima, a Sud je smatrao da domaći sudovi nisu na adekvatan način procenili sporne izjave.

U jednom slučaju je pored porede člana 8. i 14. EKLJP, utvrđena i povreda prava na delotvoran pravni lek iz člana 13. EKLJP. Sud je smatrao da su komentari,

⁴⁷ *R.B. v. Hungary*, predstavka br. 64602/12, presuda od 12 aprila 2016 godine.

⁴⁸ *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, predstavka br. 15250/02, presuda od 13. decembra 2005. godine, par. 69.

⁴⁹ *R.B. v. Hungary*, par. 84.

⁵⁰ *Association Accept and others v. Romania*, predstavka br. 19237/16, presuda od 1. juna 2021. godine.

⁵¹ *Király and Dömötör v. Hungary*, predstavka br. 10851/13, presuda od 17 januara 2017. godine, par. 73.

⁵² *Budinova and Chaprazov v. Bulgaria*, predstavka br. 12567/13, presuda od 16. februara 2021. godine, paras. 63, 68.

uključujući direktne pozive na nasilje na Fejsbuk stranici jednog od podnosilaca predstavke, uticali su na njihovo psihičko blagostanje i dostojanstvo i dostigli nivo ozbiljnosti koji je potreban za član 8. EKLJP, uz nedostatak smislene istrage zbog istog diskriminatornog stanja svesti relevantnih javnih organa. Sud je ukazao i da se krivične sankcije i u slučaju najtežih oblika govora mržnje, uključujući tu podstrekavanje na nasilje, mogu primeniti kao poslednja mera, kao i da pravo na slobodu izražavanja ne sprečava krivičnopravne odgovore na određene oblike govora mržnje, odnosno da samo oni mogu obezbediti adekvatnu zaštitu i poslužiti kao faktor odvraćanja.⁵³

Iz ovog, manjeg kruga slučajeva, se može zaključiti da postoji obaveza države da pruži adekvatnu zaštitu od izjava koje uključuju pozivanje na nasilje protiv pripadnika zaštićenih grupa, i u pogledu obaveze istrage rasističkih i drugih diskriminatornih motiva, dok će u vezi sa svim ostalim pitanjima, okolnosti konkretnog slučaja značajno uticati na odluku Suda. Svakako, u pogledu verbalnih sadržaja uopšte, se može primetiti da su podložni vrlo različitim, pa čak i sasvim suprotnim tumačenjima (Ćirić, 2020: 95) Sud je doduše povodom ograničenja slobode govora (ali i ne još uvek i prava na zaštitu od ovakvog govora), ukazao da kada je reč o nešto lakšim oblicima govora mržnje koji ne uključuju pozivanje na nasilje, odnosno druga krivična dela, da „napadi na osobe vređanjem, ismevanjem ili klevetanjem određenih grupa stanovništva mogu biti dovoljni da se vlastima omogući da favorizuju borbu protiv ovakvog govora u kontekstu dozvoljenih ograničenja slobode izražavanja“.⁵⁴ Govor mržnje nije dakle definisan u praksi Suda, odnosno često se ni ne spominje kao poseban koncept.

5. PRAKSA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Pred Sudom pravde EU je u jednom slučaju razmotrena definicija govora mržnje, u kontekstu Direktive 89/552/EEC o delatnosti emitovanja televizije (više nije na snazi), a koja je obavezivala države članice da osiguraju da emisije ne sadrže bilo kakvo podstrekavanje na mržnju na osnovu rase, pola, vere ili nacionalnosti (član 22).⁵⁵ Bila je sporna zabrana emitovanja sadržaja danske televizije u Nemačkoj. Smatrao je da je bilo prisutno podsticanje na nasilne sukobe između osoba turskog i kurdskog porekla u Turskoj i Nemačkoj. Sud pravde EU je u kontekstu slučaja

⁵³ *Beizaras and Levickas v. Lithuania*, predstavka br. 41288/15, presuda od 14 januara 2020 godine, paras. 129, 111.

⁵⁴ *Lilliendahl v. Island*, predstavka br.29297/18, odluka o prihvatljivosti predstavke od 12. maja 2020. godine, par. 36.

⁵⁵ Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *Official Journal*, L 298, 17/10/1989 P. 0023 – 0030.

zabranu podsticanja na mržnju protumačio na nešto složeniji način, dakle kao „svaku ideologiju koja ne poštuje ljudske vrednosti, a posebno inicijative koje pokušavaju da opravdaju nasilje terorističkim aktima nad određenom grupom lica“, s tim da se nije bavio relevantnim odredbama Povelje EU o osnovnim pravima (član 10 i 11).⁵⁶

U drugom slučaju je potvrdio da države članice mogu uvesti privremeno ograničenje na emitovanje ali i reemitovanje televizijskog kanala iz druge države članice iz razloga javne politike, kao što je borba protiv podstrekavanja na mržnju, a bila je reč o informacijama koje su tvrdile da su Litvanci i Letonci sarađivali u holokaustu i odnosile se na nacionalističku i neonacističku unutrašnju politiku baltičkih zemalja.⁵⁷

ZAKLJUČAK

Borba protiv govora mržnje je u okviru EU je poslednjih godina u posebnom fokusu. U tom smislu, je pokrenuta i inicijativa u cilju proširenja liste krivičnih dela EU iz člana 83. stav 1. UFEU, utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda za relevantne nacionalne kaznene odredbe u pogledu govora mržnje. Zajednička definicija će verovatno biti zasnovana na formulaciji javnog podstrekavanja ili izazivanja nasilja ili mržnje prema grupi osoba ili nekog člana takve grupe, uz proširenje liste zaštićenih karakteristika na pol, seksualnu orijentaciju, rodni identitet, invaliditet i starosnu dob. Pri tom, pitanje uopštenog teorijskog koncepta kojim bi se rukovalo prilikom odabira zaštićenih grupa, nije dobilo adekvatnu pažnju. Ide se ka eksplicitnom obuhvatanju pojedinih grupa, verovatno zbog činjenice da su već obuhvaćene zabranom diskriminacije, zbog učestalijih skorašnjih napada na pojedine grupe, ili zbog uticaja određenih organizacija koje se bave zaštitom prava pojedinih grupa lica. Čini se i da uopštene formulacije koje obuhvataju odabir na osnovu bilo kojeg ličnog svojstva možda neće biti zadovoljavajuće, kako bi se postigla veća senzitivnost ka zaštiti određenih grupa. Kada je reč o nešto blažim oblicima govora mržnje, koji ne podrazumevaju javno podstrekavanje na nasilje, čini se da neće biti obuhvaćeni zajedničkom definicijom govora mržnje. Pre svega jer u skladu sa članom 83. stav 1. UFEU, mora biti reč o naročito ozbiljnom krivičnom delu odnosno mora postojati posebna potreba za zajedničkim regulisanjem, zbog značajnih razlika u regulisanju ovih oblika govora mržnje, ali i zbog veće mogućnosti kolizije sa slobodom govora. U prilog tome govori i složena, nekonzistentna praksa

⁵⁶ *Mesopotamia Broadcast A/S METV (C-244/10) and Roj TV A/S (C-245/10) v Bundesrepublik Deutschland*, CJEU, presuda od 22. septembra 2011, C-244/10 and C-245/10, par 42.

⁵⁷ *Baltic Media Alliance Ltd v Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, CJEU, presuda od 4. jula 2019. godine, C-622/17.

Suda, pre svega povodom mogućnosti ograničenja slobode govora. Kada je reč o obavezama države povodom zaštite od govora mržnje, ona je u praksi Suda takođe primarno bila fokusirana na najteže oblike govora mržnje, ali i obavezu države da istraži postojanje rasnih i drugih motiva. Kada je reč o ostalim oblicima govora mržnje, svakako je neophodno da dostignu nivo ozbiljnosti koji je neophodan za povredu određenog prava, uz procenu brojnih kriterijuma koji su se razvili kako bi se osigurala zaštita slobode govora.

LITERATURA

1. Al-Hakim, M. (2014) „Making a Home for the Homeless in Hate Crime Legislation”, *Journal of Interpersonal Violence*, 30 (10), 1755-1781.
2. Barendt, E. (2019) „What Is the Harm of Hate Speech?” *Ethic Theory Moral Prac*, 22, 539–553.
3. Bayer, J. & Bárd, P. (2020) *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL_STU\(2020\)655135_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL_STU(2020)655135_EN.pdf), 17.7.2023.
4. Brown, A. (2017) „What is hate speech? Part 1: The myth of hate”, *Law and Philosophy*, 36(4), 419-468.
5. Cannie, H. & Voorhoof, D. (2011) „The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29(1), 54–83.
6. Chalmers, J. Leverick, F. (2017) *Comparative Analysis of Hate Crime Legislation A Report to the Hate Crime Legislation Review*. Glasgow: Enlignten Publications.
7. Ćirić, J. (2006) „Govor mržnje”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 44, br. 3, 199-222.
8. Ćirić, J. (2020) *Knjiga o mržnji–Sa reči na dela...Od govora do zločina mržnje*, Beograd: Službeni glasnik.
9. Ćirić, J. (2015) „Idealni zakoni i nesavesni pravници”, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 20, 55-69.
10. Urbina, J. F. (2015) „Is it Really That Easy? A Critique of Proportionality and ‘Balancing as Reasoning’”. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, Vol. 27, Issue 1, 167-192.
11. Nancy, J. L. (2014) „Hatred, a solidification of meaning”, *Law and critique*, 25(1), 15-24.
12. Nikolić, P. M. (2018) *Govor mržnje u internet komunikaciji u Srbiji* (doktorska disertacija), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka).

13. Phillipson, G. (2015) „Hate Speech Laws: What they should and shouldn't try to do” *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), *Etudes et réflexions*, no. 13, https://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/ER2015_13.pdf, 20.7.2023.
14. Sorial, S. (2015) „Hate Speech and Distorted Communication: Rethinking the Limits of Incitement”, *Law and Philosophy*, Vol. 34, No. 3, 299–324.
15. Sottiaux, S. (2022) „Conflicting Conceptions of Hate Speech in the ECtHR's Case Law”, *German Law Journal*, Vol 23 (9), 1193-1211.
16. Stevanović, A. (2023) „Analysing the Hate Speech Within the Framework of Political Discourse”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*. 42(1), 63-80.
17. Yong, C. (2011) „Does Freedom of Speech Include Hate Speech?”, *Res Publica*, Vol. 17(4), 385–403.
18. Ypma, P. et. al. (2021) *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime*. European Commission.

Ostali izvori

1. „Coronavirus pandemic in the EU- Fundamental rights implications”, European Union Agency for Fundamental Rights, Bulletin 1, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 33, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf, 20.7.2023.
2. Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Strasbourg, 28.I.2003, Council of Europe, European Treaty Series - No. 189.
3. AkcioniRabarPlan, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf, 20.6.2023.
4. *Association Accept and others v. Romania*, predstavka br. 19237/16, presuda od 1. juna 2021. godine.
5. *Axel Springer AG v. Germany*, predstavka br. 39954/08, presuda od 7 februara 2012. godine.
6. *Balázs v. Hungary*, predstavka br. 15529/12, presuda od 20. oktobra 2015. godine.
7. *Baltic Media Alliance Ltd v Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, CJEU, presuda od 4. jula 2019. godine, C-622/17.
8. *Beizaras and Levickas v. Lithuania*, predstavka br. 41288/15, presuda od 14 januara 2020. godine.
9. *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, predstavka br. 15250/02, presuda od 13. decembra 2005. godine.
10. *Brandenburg v. Ohio* 395 U.S. 444

11. *Budinova and Chaprazov v. Bulgaria*, predstavka br. 12567/13, presuda od 16. februara 2021. godine.
12. Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online, 30 june 2016.
13. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime. European Commission, Brussels, 9.12.2021 COM (2021) 777 final.
14. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, *Official Journal of the European Union*, C 326, 26/10/2012, P. 0001 – 0390.
15. Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, Country: Finland, 2020, FRA.
16. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, *Official Journal*, L 298, 17/10/1989 P. 0023 – 0030.
17. Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, *Official Journal of the European Union*, 6.12.2008, L 328/55.
18. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') *Official Journal of the European Communities*, L 178, 17/07/2000 P. 0001 – 0016.
19. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), *Official Journal of the European Union*, 15.4.2010, L 95/1.
20. ECRI General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech, Adopted on 8 December 2015, ECRI.
21. European Parliament resolution of 25 November 2020 on strengthening media freedom: the protection of journalists in Europe, hate speech, disinformation and the role of platforms (2020/2009(INI)).
22. *Féret v. France*, predstavka br. 15615/07, presuda od 10 decembra 2009. godine.
23. General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, UN Human Rights Committee, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.
24. Global Handbook on Hate Speech Laws, <https://futurefreespeech.com/global-handbook-on-hate-speechlaws/>, 20.6.2023.
25. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, UN General Assembly, Treaty Series, vol. 660, 195.

26. *Josip Šimunić v. Croatia* predstavka br. 20373/17, presuda od 22. januara 2019. godine.
27. June infringements package: key decisions, European Commission, Brussels, 9 June 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743, 30.5.2022.
28. *Király and Dömötör v. Hungary*, predstavka br. 10851/13, presuda od 17 januara 2017. godine.
29. *Lilliendahl v. Island*, predstavka br.29297/18, odluka o prihvatljivosti predstavke od 12. maja 2020. godine.
30. *Lombardo and Others v. Malta*, predstavka br. 7333/06, presuda od 24. aprila 2007. godine.
31. *Mesopotamia Broadcast A/S METV (C-244/10) and Roj TV A/S (C-245/10) v Bundesrepublik Deutschland*, CJEU, presuda od 22. septembra 2011, C-244/10 i C-245/10.
32. Opinion of the European Committee of the Regions on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crimes (2023/C 79/03), *Official Journal of the European Union*, C 79/12, 2.3.2023.
33. *Perinçek v. Switzerland* [GC], predstavka br. 27510/08, presuda od 15 oktobra 2015. godine.
34. *Peruzzi v. Italy*, predstavka br. 39294/09, presuda od 30 juna 2015. godine.
35. Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Note by the Secretary-General, United Nations General Assembly, A/74/486, 9 October 2019.
36. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU, COM (2022) 457 final, 2022/0277(COD), European Commission, Brussels, 16.9.2022.
37. *R.B. v. Hungary*, predstavka br. 64602/12, presuda od 12 aprila 2016.
38. Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organized by OHCHR in 2011, and adopted by experts at the meeting in Rabat, Morocco, on 5 October 2012, UN General Assembly, A/HRC/22/17/Add.4, 11 January 2013.
39. Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on “hate speech”, Committee of Ministers on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers’ Deputies.
40. *Savva Terentyev v. Russia*, predstavka br.10692/09, presuda od 28 avgusta 2018. godine.
41. *Schenk v. US* 249 US 47, 52 (1919).
42. *Stoll v. Switzerland* [GC], predstavka br. 69698/01, presuda od 10 decembra 2007. godine.

43. *Stomakhin v. Russia*, predstavka br. 52273/07, presuda od 9. maja 2018. godine.
44. *Terminiello v. Chicago*, 337 U.S. 1 (1949).
45. United Nations Secretary-General António Guterres' global appeal to address and counter COVID-19-related hate speech, in New York, 8 May 2020; European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021, Europol.
46. *Yates v. US* 354 US 298 (1957).

EXPANDING THE LIST OF CRIMINAL OFFENSES REGARDING HATE SPEECH IN THE EUROPEAN UNION

The authors consider hate speech within the broader context of the right to freedom of expression with specific reference to its limitations. The European Court of Human Rights in its jurisprudence takes the stance that the protections for freedom of expression extend to content that might be offensive, shocking, and disturbing to someone. On the other hand, it is extremely important to protect individuals and collectives from exposure to hate speech since it does not achieve the objectives of the right to freedom of expression in any way. However, it is clear at first glance that in a large number of cases, there is an intertwining of hate speech with speech to which the law provides legal protection. Content related to racial, negationism, revisionism, religious, ethnic, etc. issues is a legitimate and integral part of political discourse, while a very small space separates them from slipping into the field of hate speech. Although the historical, cultural, sociological, and psychological context is important for the qualification of certain content as hate speech, the authors seek to analyze the basics of the definition of hate speech through a comparative legal approach to offer a framework for distinguishing hate speech from other permitted content which would be applicable in general, appreciating all the possible variables that affect the qualification of hate speech. The main focus is on EU legislation regarding hate speech. The fight against hate speech within the EU has been in particular focus in recent years. In this sense, an initiative was launched with the aim to establish common minimum standards for relevant national criminal provisions regarding hate speech. The common definition will likely be based on the publicly inciting or inciting violence or hatred against a group of persons or a member of such a group, while expanding the list of protected characteristics to include sex, sexual orientation, gender identity, disability and age. At the same time, the issue of a general theoretical concept that would be guided by the selection of protected groups did not receive adequate attention. There is an explicit inclusion of certain groups, probably due to the fact that they are already covered by the prohibition of discrimination, due to more frequent recent attacks on certain groups, or due to the influence of certain organizations that deal with the protection

of the rights of certain groups of persons. It also seems that general formulations that include selection on the basis of any personal characteristic may not be satisfactory, in order to achieve greater sensitivity towards the protection of certain groups.

KEYWORDS: *hate speech, European Union, European Court of Human Rights, prohibition of discrimination, freedom of expression.*