



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za ljudska prava  
i prava nacionalnih manjina



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

**Dr.sc. Maja Munivrana**

## **Govor mržnje u hrvatskom pravnom sustavu – inicijalno izvješće**

### **1. Uvodno o govoru mržnje – pojmovno određenje**

Govor mržnje (eng. *hate speech*) kolokvijalni je pojam koji se često može susresti u javnom diskursu i koji označava čitav spektar različitih sadržaja. Često se pojmom govora mržnje obuhvaćaju široko shvaćeni diskriminatorni izrazi, razni oblici kritika, uvreda, klevete, pa i prijetnji.<sup>1</sup> Ne postoji opća, pravno prihvaćena definicija govora mržnje, no polazište u svakoj analizi ovog pojma predstavlja Preporuka Vijeća Europe iz 1997. godine prema kojoj govor mržnje predstavljaju „svi oblici izražavanja koji šire, potiču, promiču ili opravdavaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i druge oblike mržnje temeljene na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu agresivnim nacionalizmom i etnocentrizmom, diskriminacijom ili neprijateljstvom prema manjinama, imigrantima ili ljudima imigrantskog porijekla“.<sup>2</sup>

I dok je definicija iz 1997. godine fokus stavljala na tzv. tradicionalne diskriminatorne razloge (etnicitet, nacionalnost, boju kože, posebice u svezi s migracijama i ksenofobijom), jasno je kako su se konture govora mržnje s vremenom promijenile i proširile te kako je preporuka iz 1997. godine postala zastarjela. Stoga ne čudi da je 2022. godine Odbor ministara Vijeća Europe usvojio novu definiciju koja širi pojmovno određenje govora mržnje na sve oblike „izražavanja koji potiču, promiču, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju protiv osobe ili skupine osoba, ili ih omalovažavaju zbog njihovih stvarnih ili pripisanih osobnih karakteristika ili statusa kao što je 'rasa', boja kože, jezik, vjera, nacionalnost, nacionalno ili etničko podrijetlo, dob, invaliditet, spol,

---

<sup>1</sup> Održan okrugli stol „Govor mržnje u Hrvatskoj: kako naprijed“, 3.12.2018., <https://rdd.gov.hr/vijesti/odrzano-okrugli-stol-govor-mrznje-u-hrvatskoj-kako-naprijed/310>, posjećen 23.3.2023.

<sup>2</sup> Recommendation No. R 97/20 on “hate speech” adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 October 1997.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

rodni identitet i seksualna orijentacija”.<sup>3</sup> Pritom se naročito ističe različit odnos prema pojmu rase koji se više ne prihvaća bez zadržke kao znanstveno utemeljen i društveno prihvatljiv pojam. Naime, i Europska komisija protiv rasizma i ksenofobije zalaže se protiv teorija utemeljenih na postojanju različitih 'rasa', ističući kako sva ljudska bića pripadaju istoj rasi, no pojam rase zadržan je samo kako bi osigurao zaštitu i onima koji se pogrešno poimaju kao 'pripadnici druge rase'.<sup>4</sup>

Obje citirane definicije predstavljaju tzv. meko pravo (*soft law*) i nisu pravno obvezujuće, pa je stoga inkriminiranje govora mržnje u velikoj mjeri prepušteno nacionalnim pravnim sustavima, dakako u određenim međunarodnopravnim i europskim okvirima.<sup>5</sup> Ono što svakako obilježava govor mržnje u užem smislu odnosno govor mržnje kao pravni pojam, a što proizlazi i iz gore prikazanih definicija, je upravo diskriminatorni element – činjenica da je govor mržnje usmjeren protiv skupina odnosno pojedinaca zbog pripadnosti takvim skupinama. U skladu s tim, ne predstavlja svaka 'ružna riječ' ili poruka kojom se netko ismijava, omalovažava ili vrijeđa govor mržnje *stricto sensu*.

Pri tome valja istaknuti kako okvir za pravno uređenje i sankcioniranje govora mržnje predstavlja temeljno ljudsko pravo – **pravo na slobodu izražavanja**. Ovo je pravo zajamčeno svim relevantnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, kao i Ustavom Republike Hrvatske (čl. 38. Ustava).<sup>6</sup> Međutim, pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno i podložno je ograničenjima.

Sukladno svemu do sada iznesenom, jasno je kako svi oblici govora mržnje nisu nužno inkriminirani kao **kaznena djela**, već je kazneno zakonodavstvo u pravilu rezervirano za najteže oblike govora mržnje kod kojih drugi oblici društvene regulacije ne bi bili učinkoviti te kod kojih zaštita drugih legitimnih interesa, prvenstveno slobode i prava drugih, zahtijeva kaznenopravni odgovor. Govor mržnje koji ne doseže rang kaznenog djela može predstavljati **prekršaj**, pri čemu treba imati u vidu da, makar iz perspektive Europskog suda za ljudska prava (dalje ESLJP) još od predmeta Engel protiv Nizozemske,<sup>7</sup> činjenica da je djelo nacionalnim pravom regulirano kao prekršaj, a ne kao kazneno djelo, ne znači i da ga ESLJP promatra tako. Uzimajući u obzir narav djela i zapriječenu sankciju ESLJP može procijeniti da je riječ o kaznenom postupku i kaznenom djelu te da kvalifikacija djela

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2022)16[1] of the Committee of Ministers to Member States on combating hate speech (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers)

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> U Europskoj uniji još uvijek najvažniji pozitivno pravni harmonizacijski instrument predstavlja Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima.

<sup>6</sup> NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>7</sup> ECHR, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 I 5370/72, 8 June 1976.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

kao prekršaja nužno ne znači da ne treba primijeniti sve one garancije koje pruža Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava (dalje EKLJP), o čemu više *infra*.

Konačno, zadnji segment govora mržnje predstavlja govor koji ima određeni diskriminatorni sadržaj ili je uvredljiv i šokantan, ali u konkretnim okolnostima slučaja nije nužno njegovo ograničenje, tj. zaštićen je pravom na slobodu izražavanja. Takav govor može podlijevati nekim samo-regulacijskim mehanizmima, uključujući i one regulirane medijskim zakonodavstvom, te drugim oblicima društvenih reakcija kao što su tzv. protugovor, poticanje međukulturnog dijaloga, edukacija, podizanje svijesti itd.

## **2. Kratki uvod u slobodu izražavanja i njena ograničenja u hrvatskom pravnom sustavu – Ustav i međunarodni izvori**

Naš Ustav, u skladu s Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima,<sup>8</sup> eksplicitno ističe kako je zabranjeno i kažnjivo ne samo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, nego i na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti (čl. 39. Ustava RH). Nadalje sloboda izražavanja, kao i neka druga temeljna prava, može se ograničiti samo zakonom- i to samo radi zaštite jednog od legitimnih ciljeva - da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (čl. 16. st. 1. Ustava RH). Pritom se mora poštovati načelo razmjernosti (čl. 16. st. 2. Ustava RH).

Sloboda izražavanja jedno je od temeljnih ljudskih prava i prema čl. 10. EKLJP – pravo koje uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ni prema EKLJP pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno. Već sam čl. 10. st. 2. EKLJP navodi kako je ostvarivanje slobode izražavanja vezano uz „dužnosti i odgovornosti“ te podložno zakonski propisanim i nužnim ograničenjima iz niza legitimnih ciljeva navedenih u čl. 10. st. 2. EKLJP.<sup>9</sup> Jedno od načelno dopuštenih ograničenja prava na slobodu izražavanja predstavlja sankcioniranje tzv. govora mržnje i ESLJP je u nizu predmeta ocjenjivao razmjernost mjera usmjerenih ka ograničavanju govora mržnje. Osim kroz prizmu čl. 10. st. 2.

<sup>8</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 6. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A /XXI/), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine.

<sup>9</sup> Prema čl. 10. st. 2. EKLJP ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijevati takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristranosti sudstva.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

EKLJP, najteže oblike tzv. govora mržnje ESLJP je promatrao i kao zlouporabu prava (čl. 17. EKLJP, osobito u svezi s čl. 14. EKLJP koji zabranjuje diskriminaciju). Prema čl. 17. EKLJP ništa se u Konvenciji ne može tumačiti na način da uključuje za bilo koju državu, skupinu ili pojedinca neko pravo da se upusti u neku djelatnost ili da izvrši neki čin koji bi smjerali na uništenje prava ili sloboda priznatih Konvencijom ili na njihovo ograničenje u većoj mjeri nego što je njom predviđeno.

### 2.1. *Praksa ESLJP i procjena radi li se o zaštićenom govoru ili govoru mržnje*<sup>10</sup>

Dakle, ESLJP je govoru mržnje pristupao iz dva rakursa. Osim kroz čl. 10. Konvencije i dopuštena ograničenja prava na slobodu izražavanja, Sud je govor mržnje promatrao i kroz **prizmu čl. 17. EKLJP** koji, kako je već rečeno, zabranjuje zlouporabu prava. U predmetu *Seurot protiv Francuske*, ESLJP je istaknuo kako „[n]ema sumnje da su primjedbe usmjerene protiv temeljnih vrijednosti Konvencije putem čl. 17. isključene od zaštite prema čl. 10.“<sup>11</sup> Drugim riječima, “opća svrha članka 17. je spriječiti pojedince ili grupe s totalitarnim ciljevima da iskorištavaju za vlastite interese načela koja su formulirana u Konvenciji.”<sup>12</sup> U takvim će iznimnim situacijama, kada je odmah jasno da je sloboda izražavanja korištena za ciljeve koji su očito protivni vrijednostima Konvencije,<sup>13</sup> sud zahtjev podnositelja (osuđene osobe) proglasiti nedopustivim (*inadmissible*) i neće se ni upuštati u ocjenu je li ograničenje slobode izražavanja bilo zakonom propisano i neophodno radi zaštite legitimnih ciljeva prema čl. 10. st. 2. EKLJP. Ovakvom postupanju Sud je bio sklon kada je riječ o negiranju Holokausta<sup>14</sup>, osobito snažnom verbalnom napadu na neku etničku skupinu,<sup>15</sup> ali i u slučajevima iznimno oštre antimuslimanske propagande.<sup>16</sup>

U svim ostalim slučajevima, Sud je prema **čl. 10. st. 2. EKLJP** ocjenjivao je li pojedino ograničenje slobode izražavanja:

1. **predviđeno zakonom**, te je li zakon, sukladno traženju Konvencije, određene kvalitete, odnosno je li *dostupan i predvidljiv*. Ovaj zahtjev se smatra ispunjenim kada je iz izričaja

<sup>10</sup> Ovo se poglavlje uvelike temelji na 4. poglavlju rada M. Munivrana Vajda, A. Šurina Marton: Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje?... Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 23, broj 2/2016, str. 435-467, 457-463.

<sup>11</sup> ECHR, *Seurot v. France*, 57383/00, 18 May 2004.

<sup>12</sup> ECHR, *Norwood v. UK*, 23131/03, 16 November 2004.

<sup>13</sup> ECHR, *Paksas v. Litva*, GC, 34932/04, 6 January 2011, § 88.

<sup>14</sup> ECHR, *Garaudy v. France*, 65831/01, 24 June 2003, *W.P. and others v. Polland*, 42264/98, 2 September 2004.

<sup>15</sup> Osobito kada govor predstavlja cijelu skupinu/zajednicu u uznemirujućem svjetlu koje može dovesti do osjećaja odbacivanja i neprijateljstva (ECHR, *Pavel Ivanov v. Russia*, 35222/04, 20 February 2007).

<sup>16</sup> Npr. karikatura tornjeva u plamenu s natpisom „*Islam out of Britain – Protect the British People*“, ECHR, *Norwood v. UK*, 23131/03, 16 November 2004.). Slično i ECHR, *Le Pen V. France*, 18788/09, 20 April 2010.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

odredbe moguće zaključiti, pa makar i uz pomoć sudskog tumačenja, koja činjenja i propusti uz sebe vežu kaznenu odgovornost.<sup>17</sup> ESLJP je imao u vidu da nije moguće postići potpunu preciznosti i određenost u izričaju zakona, te da je ponekad nužno razjašnjavanje odredbe kroz tumačenje sudova. Ono što je pritom važno je da nema nenadane i nepredvidljive promjene sudske prakse.<sup>18</sup> U predmetu *Sugg i Dobbs protiv Švedske* koji se upravo odnosio na kažnjavanje govora mržnje (tzv. Hitlerovog pozdrava) ESLJP je istaknuo kako „potreba da se izbjegne pretjerana rigidnost i da se drži korak s promjenjivim okolnostima znači da su mnogi zakoni neizbježno formulirani u terminima koji su, u većoj ili manjoj mjeri, nejasni“. Sud je smatrao kako su takve upravo odredbe švedskog Kaznenog zakona o rasnom agitiranju. Međutim, sudska praksa, koja je bila objavljena i dostupna, nadopunjavala je slovo zakonske odredbe i bila takva da je u dovoljnoj mjeri omogućila podnositeljima da reguliraju svoje ponašanje.<sup>19</sup> Dakle, važno je da je sankcioniranje govora mržnje utemeljeno na zakonskoj odredbi koja je jasno i koliko je moguće precizno formulirana kako bi adresati mogli ocijeniti koji izričaj može dovesti do kažnjivosti, no oslonac u tumačenju može pružiti i sudska praksa.

2. **ima legitiman cilj**, odnosno postoji li koji od ciljeva koji se navode u stavku 2. članka 10. U ovom kontekstu osobito su značajni ciljevi sprječavanje nereda ili zločina te zaštita ugleda ili prava drugih. Sprječavanje nereda valja tumačiti restriktivno na način da u postupku pred ESLJP vlada treba dokazati kako su tvrdnje podnositelja zahtjeva *mogle dovesti ili su stvarno dovele do nereda*.<sup>20</sup> Kada je riječ o zaštiti prava drugih valja istaknuti kako je pravo drugih i zaštita od negativnih stereotipa. Tako je u predmetu *Aksu protiv Turske* sud našao da negativni stereotipi etničke skupine, kada dosegnu određeni nivo, mogu imati utjecaj na osjećaj grupnog identiteta i osjećaj vrijednosti i samopouzdanja kod pripadnika skupine te mogu utjecati na njihov privatni život u okviru čl. 8. st. 1. EKLJP.<sup>21</sup> Još jedno od značajnih konvencijskih prava s kojim pravo na slobodu izražavanja može doći u koliziju je pravo na

<sup>17</sup> ECHR, *Kononov v. Latvia* [GC], 36376/04, 17 May 2010, § 185.

<sup>18</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §138.

<sup>19</sup> ECHR, *Sugg and Dobbs v. Sweden*, 45934/99, 28. kolovoza 2001.

<sup>20</sup> U predmetu *Perincek*, Veliko je vijeće smatralo kako švicarska vlada nije dokazala takvu opasnost. *Op.cit* (bilj. 18.), § 152.

<sup>21</sup> ECHR, *Aksu v. Turkey* [GC], 4149/04, 41929/04, 15 March 2012, § 67. I u predmetu *Perincek* ESLJP je promatrao ograničenje prava na slobodu izražavanja podnositelja zahtjeva (koji je negirao genocid nad Armencima) u odnosu s pravima drugih, tj. prava Armenaca na zaštitu svog dostojanstva koje obuhvaća i identitet konstruiran oko viktimizacije, ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §§ 156-157.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti iz čl. 9. EKLJP. U takvim je slučajevima potrebno balansirati između dva priznata prava.

- 3. nužno u demokratskom društvu**, tj. je li postignuta poštena ravnoteža između potrebe da se zaštiti neki legitimni interes i zaštite slobode izražavanja. Ovo je vjerojatno i najteži dio testa, koji se odnosi kako na zakonodavca, tako i na sudbenu vlast. Naime, nije dovoljno da je zahvat u slobodu izražavanja kroz kaznenu osudu učinjen samo zato što se određeni izričaj može podvesti pod apstraktno formuliranu odredbu, ono što se traži jest da je takvo ograničenje bilo nužno prema okolnostima konkretnog slučaja.<sup>22</sup> **To znači da se zahtjev procjene nužnosti odnosno razmjernosti odnosi kako na zakonodavca, tako i na sudbenu vlast.** Pri tome države imaju polje slobodne procjene (eng. *margin of appreciation*), koje je najuže kada je riječ o političkom govoru, jer je sloboda izražavanja osobito bitna za izabrane predstavnike naroda koji predstavljaju svoju izbornu bazu i brane njihove interese. Međutim, čak ni političari nisu posve zaštićeni od zadiranja u slobodu izražavanja i iznimno je važno da se upravo oni suzdrže od komentara koji promiču netoleranciju.<sup>23</sup> Najšire polje slobodne procjene je državama ostavljeno kada je riječ o pitanjima javnog morala i religije, jer u Europi ne postoji uniformni stav o tome u kojoj mjeri zahtjev za zaštitom prava drugih (kao legitimno ograničenje slobode izražavanja) obuhvaća i napade na njihova vjerska uvjerenja, što ostavlja širi prostor državama pri reguliranju slobode izražavanja „u odnosu na djela koja moga uvrijediti intimna osobna uvjerenja iz sfere morala ili religije“.<sup>24</sup> Međutim, u situacijama kada je riječ o pitanjima od nedvojbenog javnog interesa u demokratskom društvu, ograničenja slobode izražavanja moraju se tumačiti restriktivno, čak i kada se sporne izjave tiču religijskih pitanja.<sup>25</sup> Pri tome, kako je i ESLJP jasno istaknuo u predmetu *Bédat protiv Švicarske*, pri ocjeni je li intervencija u slobodu izražavanja bila nužna, uloga Suda „nije zauzeti mjesto nadležnih nacionalnih tijela, nego na temelju članka 10. preispitati odluke koje su te vlasti donijele u skladu s njihovom slobodom procjene. ... ono što Sud mora učiniti jest sagledati miješanje na koje se prigovorilo s obzirom na cjelokupan predmet i utvrditi je li miješanje bilo razmjerno

<sup>22</sup> ECHR, *Sunday Times v. UK*, 26 April 1979, §. 65, ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §. 275.

<sup>23</sup> ECHR, *Feret v. Belgium*, 15615/07, 16 July 2009.

<sup>24</sup> V. ECHR, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 13470/87, 20 September 1994, § 50, ECHR, *Murphy v. Ireland*, no. 44179/98, 10 July 2003, § 67.

<sup>25</sup> U predmetu *Giniewski v. France*, 64016/00, u presudi od 7. lipnja 2005, ESLJP je našao povredu čl. 10. EKLJP zbog osude podnositelja zahtjeva na temelju članka u kojem je naveo da su određene doktrine katoličke Crkve pripremile temelj na kojem su izrasle ideje i implementacija Auschwitzta.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

legitimnom cilju kojem se teži i jesu li razlozi koje su nacionalna tijela navela kako bi opravdala predmetno miješanje 'relevantni i dostatni'. Sud se mora uvjeriti da su nacionalna tijela primijenila norme koje su u skladu s načelima sadržanim u članku 10. te da su se oslonili na prihvatljivu ocjenu relevantnih činjenica...<sup>26</sup>

U praksi ESLJP, kao i u nekim relevantnim neobvezujućim dokumentima,<sup>27</sup> iskristalizirao se niz kriterija o kojima bi suci trebali voditi računa pri procjeni gdje prestaje pravo na slobodu izražavanja, a počinje govor mržnje, tj. je li ograničenje prava na slobodu izražavanja bilo uistinu nužno i razmjerno potrebi. Međusobni odnos i djelovanje ovih kriterija nije moguće unaprijed odrediti, već ponajviše ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja (*highly context specific*).<sup>28</sup>

U svakom slučaju, neki od čimbenika o kojima svakako treba voditi računa su:

- a) **Sadržaj i cilj izjava.** U obzir treba posebno uzeti način na koji su argumenti strukturirani i izneseni, postoji li namjera da se stigmatizira druga strana, te da li je sadržaj izjave takav da potiče na nasilje i mržnju.<sup>29</sup> Pri procjeni može li se sadržaj neke izjave nepristrano tumačiti kao poziv na nasilje ili opravdanje nasilja, mržnje ili netolerancije, ESLJP je osobito vodio računa o tome da li sporne izjave napadaju odnosno bacaju negativno svjetlo na čitavu etničku, vjersku ili kakvu drugu skupinu.<sup>30</sup> Jedan od važnih kriterija u praksi Suda jest i ocjena pridonosi li sporni izričaj „bilo kojem obliku javne debate koja može donijeti napredak u ljudskim pitanjima“ (eng. *public debate capable of furthering progress in human affairs*).<sup>31</sup> Sud je kontinuirano naglašavao kako su debate o povijesnim činjenicama u pravilu pitanja koja se dotiču javnog interesa, te da nije uloga Suda da u njima arbitrira (no istovremeno je jasno zauzeo stav kako je negiranje Holokausta i nacističkih zločina nekompatibilno s vrijednostima EKLJP).<sup>32</sup> Važno je konačno istaknuti kako izjave kojima

<sup>26</sup> ECHR, *Bédat protiv Švicarske* ([GC] 56925/08, § 48.,

<sup>27</sup> Akcijski plan iz Rabata o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili religijske mržnje koja predstavlja poticanje na diskriminaciju, mržnju ili nasilje, *op.cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**), para. 22. CERD/C/GC/35, *op.cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**), par. 15.

<sup>28</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 208.

<sup>29</sup> ECHR, *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*, 21279/02 and 36448/02 22 October 2007, [GC], § 57.

<sup>30</sup> ECHR, *Pavel Ivanov v. Russia*, 35222/04, 20 February 2007, ECHR, *Le Pen V. France*, 18788/09. 20 April 2010.

<sup>31</sup> V. presudu u predmetu ECHR, *Otto-Preminger-Institut V. Austria*, 13470/87, 20 September 1994, § 49; i ECHR, *Gündüz v. Turkey*, 35071/97, 14 June 2004, § 37. Tako je, primjerice, zalaganje za uvođenje šerijatskog prava u Turskoj pitanje od javnog interesa, te se ne može smatrati govorom mržnje.

<sup>32</sup> ECHR, *Garaudy v. France*, 65831/01, 24 June 2003.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

se zalaže za zaštitu ljudskih prava pojedinaca ili skupina nikad ne bi trebalo podvrgnuti sankcijama.<sup>33</sup>

- b) **Način na koji su izjave dane, tj. način njihova prijenosa.** Sud je tako isticao kako izjave dane u formi književne poezije naspram onih prenesenih putem javnih medija imaju manji doseg, pa je u takvim slučajevima teže opravdati ograničenje slobode izražavanja.<sup>34</sup> Isto tako, pluralistička izborna debata na televiziji gdje su suprotstavljena različita stajališta umanjila je štetne učinke spornih izjava, pa je ESLJP u takvom slučaju smatrao da ograničenje slobode izražavanja nije bilo nužno.<sup>35</sup> S druge strane, distribucija diskriminatornih i mrziteljskih izjava putem letaka koji su došli do velikog broja ljudi, u više je navrata navelo Sud na zaključak kako je uistinu postojala neodložna društvena potreba za ograničenjem slobode izražavanja.<sup>36</sup> Važno je i je li izjava dana jednokratno ili je više puta ponavljena u medijima.<sup>37</sup>
- c) **Podobnost izjava da izravno ili neizravno dovedu do štetnih posljedica,** odnosno vjerojatnost da će takve posljedice nastupiti. Ovaj je kriterij usko povezan s prethodnim jer (potencijalni) utjecaj neke izjave ovisi i o njenom doseg, tj. načinu prijenosa. Tako je, primjerice, u predmetu *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden* Sud uzeo u obzir da skupina koja je dala određene izjave nije imala nikakvog stvarnog utjecaja, čak ni lokalno, pa stoga njena okupljanja nisu bila pogodna postati platforma za propagiranje nasilja i netolerancije.<sup>38</sup> Nasuprot tome, u predmetu *Radio France and Others* Sud je primijetio da su izjave emitirane na nacionalnom radiju šezdeset i dva puta.<sup>39</sup> Pri tome je

<sup>33</sup> CERD/C/GC/35, *op.cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**), par. 15.

<sup>34</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 207, gdje sud citira vlastitu odluku u predmetu *Karatas v. Turkey*[GC].

<sup>35</sup> ECHR, *Gündüz v. Turkey*, 35071/97, 14 June 2004, § 37.

<sup>36</sup> U predmetu ECHR, *Feret v. Belgium*, 15615/07, 16 July 2009, letci sa sloganima kao što su „Zaustavite Islamifikaciju Belgije“ te „Pošaljite ne-europske tražitelje posla kući“ distribuirani su manje obrazovanom dijelu populacije uslijed izborne kampanje, zbog čega je sud smatrao da su takve poruke jače odzvanjale. U predmetu ECHR, *Case of Vejdeland and others v. Sweden*, 1813/07, 9 February 2012, § 56-57, Sud je osobito spornim smatrao što su letci sa homofobnim sadržajem distribuirani u školi, tj. ostavljeni u školskim ormarićima.

<sup>37</sup> U predmetu ECHR, *Radio France and Others v. France*, 53984/00 of 30 March 2004, §§ 35, 39, difamirajuće izjave puštene su u eter čak šezdeset i dva puta.

<sup>38</sup> ECHR, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, 29225/95 & 29221/95, 02 October 2001, §§ 101-03 and 110, preuzeto iz ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 218.

<sup>39</sup> ECHR, *Radio France and Others v. France*, 53984/00 of 30 March 2004, §§ 35, 39.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.





Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

jasno kako do posljedica stvarno ne treba doći, no potrebno je utvrditi stupanj rizika za nastanak određene štete.<sup>40</sup>

- d) **Ekonomska, društvena i politička klima, tj. kontekst** u kojem su izjave dane, uključujući postojeći obrazac diskriminacije protiv neke skupine. Izričaj koji je u nekom kontekstu neutralan može imati opasne posljedice u drugom okruženju.<sup>41</sup> Sud je bio sklon prihvatiti ograničenja slobode izražavanja kada je izjava dana u kontekstu napete političke ili društvene situacije, kao što je postojanje oružanog sukoba, napete situacije vezane uz integraciju imigranata muslimanskog porijekla ili pak zategnute odnose s nacionalnim manjinama nakon ponovne uspostave neovisnosti.<sup>42</sup> Važan je i povijesni kontekst države o kojoj je riječ, osobito kada je riječ o negiranju Holokausta i drugih međunarodnih zločina – države u kojima su nacistički zločini počinjeni imaju posebnu moralnu odgovornost distancirati se od masovnih zločina koje su počinile ili tolerirale.<sup>43</sup> U okviru ovog kriterija, osobito upravo u kontekstu negiranja međunarodnih zločina valja uzeti u obzir i **protek vremena i zemljopisnu udaljenost**.<sup>44</sup> Ograničenje slobode izražavanja teže će biti opravdati kao nužno i razmjerno kada je od povijesnih događaja u pogledu kojih su sporne izjave dane prošlo četrdeset i više godina,<sup>45</sup> kao i kada se radi o negiranju geografski udaljenih zločina.<sup>46</sup>
- e) **Uloga i status govornika u društvu i publika kojoj je govor upućen**. Osobito je važna uloga koju imaju političari kao kreatori javnog mišljenja<sup>47</sup>. Stoga je sud isticao važnost da se političari kada se izražavaju u javnosti, suzdrže od komentara koji promiču netoleranciju.<sup>48</sup> U ovom kontekstu smatramo kako valja naglasiti i ulogu javnih osoba, čije izjave ponekad mogu imati i jači učinak od izjava političara. Što se publike tiče, ESLJP je, među ostalim,

<sup>40</sup> Rabat Plan of Action, *op. cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**).

<sup>41</sup> CERD/C/GC/35, *op.cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**). O ovome je osobito bilo govora u vezi s poticanjem na genocid. Međunarodni kazneni sud za Ruandu je naglašavao kako predstavlja li neki govor poticanje na genocid valja procjenjivati uzimajući u obzir kulturni i lingvistički kontekst sredine u kojoj je izjava dana (*The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, 2 September 1998, §§556-558).

<sup>42</sup> Usp. ECHR, *Soulas and others v. France*, 15948/03, 10 July 2008, § 38-39; ECHR, *Le Pen V. France*, 18788/09, 20 April 2010; ECHR, *Balsyte-Lideikiene v. Lithuania*, 72596/01, 4 November 2008, § 78.

<sup>43</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 243.

<sup>44</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §§ 219, 242-250.

<sup>45</sup> ECHR, *Lehideux and Isorni*, 24662/94, 23 September 1998, § 55.

<sup>46</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 246.

<sup>47</sup> CERD/C/GC/35, *op.cit.* (bilj. **Error! Bookmark not defined.**).

<sup>48</sup> ECHR, *Feret v. Belgium*, 15615/07, 16 July 2009.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

ukazivao kako osobito osjetljivu publiku čine djeca, budući da se na mlade ljude u osjetljivoj dobi može lako utjecati.<sup>49</sup>

- f) **Sankcija.** Ograničenje slobode izražavanja u formi kaznene osude neizostavno zahtijeva detaljnu sudsku procjenu i nadzor. Pri tome čak i veću važnost od težine sankcije ima sama činjenica da je riječ o osudi za kazneno djelo.<sup>50</sup> U predmetu *Šimunić protiv Hrvatske* u kojem je podnositelj zahtjeva osuđen za hrvatske pojmove relativno visokom novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 kuna sud je zauzeo stav da „iznos novčane kazne određene podnositelju zahtjeva, sam po sebi, nije bio nerazmjern legitimanom cilju kojem se težilo.“ Zanimljivo je, istovremeno kako je ESLJP ocijenio da je riječ o 'relativno skromnoj novčanoj kazni', vjerojatno implicitno uzimajući u obzir visoka primanja podnositelja zahtjeva.<sup>51</sup>

Osim navedenih kriterija, kada je riječ o negiranju genocida odnosno međunarodnih zločina, ESLJP je uzimao u obzir još neke faktore, kao što su ne/postojanje konsenzusa među državama članicama o tome predstavljaju li događaji u pitanju međunarodni zločin i postoji li potreba kažnjavanja negirajućih izjava, način na koji je relevantna država nastojala opravdati osudu govora,<sup>52</sup> te konačno, postoje li norme međunarodnog prava koje reguliraju predmetnu materiju.<sup>53</sup> Iz navedene analize jasno proizlazi kako se pojedini kriteriji preklapaju i kako među njima nema jasnog odnosa. Također, ono što sam Sud nije posebno problematizirao, a o čemu svakako treba voditi računa, je kompleksan odnos između oslanjanja na ove kriterije i primjene načela zakonitosti u smislu određenosti obilježja kaznenog djela.

Prigovor povrede načela zakonitosti pojavio se i u predmetu *Šimunić protiv Hrvatske*.<sup>54</sup> U tom je predmetu podnositelj zahtjeva naveo kako korištenje predmetnog izraza „Za dom spremni“ nikada nije bilo zabranjeno nacionalnim pravom. Štoviše, tvrdio je da je nekoliko drugih osoba koje su koristile isti izraz bilo oslobođeno optužbe u prekršajnom postupku dok je on proglašen krivim i izrečena mu je novčana kazna. Također je uputio na vještačenje provedeno tijekom postupka protiv

<sup>49</sup> Već spominjani predmet *Vejdeland* u kojem su distribuirani leci u školi (ECHR, *Case of Vejdeland and others v. Sweden*, 1813/07, 9 February 2012, § 56-57).

<sup>50</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §. 273.

<sup>51</sup> ECHR, *Šimunić protiv Hrvatske*, 20373/17, 22 January 2019, §§ 47, 48.

<sup>52</sup> Da li zbog neslaganja s pravnom kvalifikacijom ili s dominantnim shvaćanjima u konkretnoj državi, što ESLJP smatra sankcioniranjem različitog mišljenja i stoga neprihvatljivim, ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, §§269-271.

<sup>53</sup> ECHR, *Perincek v. Switzerland* [GC], 27510/08, 15 October 2015, § 258 *et seq.*

<sup>54</sup> ECHR, *Šimunić protiv Hrvatske*, 20373/17, 22 January 2019.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

njega, a koje je obavio povjesničar koji je ustvrdio da je riječ o „starom hrvatskom pozdravu, koji se tijekom povijesti često koristio u različitim kontekstima.“ Sud je ovaj prigovor odbio jer podnositelj nije u pogledu tog konkretnog prigovora iscrpio sva domaća pravna sredstva, budući da taj prigovor nije ranije ni istaknuo.<sup>55</sup>

Sud se u ovom predmetu, kao što to i inače čini kad god je to moguće, oslonio na razloge koje su iznijeli domaći sudovi za osudu, a koji su i prema stajalištu ESLJP bili „relevantni i dostatni“. Naime, nacionalni su sudovi pažljivo analizirali sve aspekte predmeta te su presudili da je navedeni izraz, „bez obzira na njegovo izvorno značenje u hrvatskoj književnosti i poeziji, bio korišten i kao službeni pozdrav Ustaškog pokreta i totalitarnog režima Nezavisne države Hrvatske. Taj se izraz nalazio i na svim službenim dokumentima te države. Nacionalni su sudovi presudili i da je Ustaški pokret iznikao iz fašizma, temeljenog između ostalog i na rasizmu, pa time simbolizira mržnju prema ljudima drugačije vjerske i etničke pripadnosti i manifestaciju rasističke ideologije. Na toj su osnovi nacionalni sudovi proglasili podnositelja zahtjeva krivim jer je dobacivao gledateljima na nogometnoj utakmici poruke, čiji sadržaj potiče mržnju na temelju rase, nacionalne i vjerske pripadnosti.“<sup>56</sup> ESLJP je nadalje posebnu važnost pridao kontekstu – činjenici da je podnositelj zahtjeva na nogometnoj utakmici pred velikom publikom uzvikivao izraz koji je korišten kao službeni pozdrav totalitarnog režima na koji je publika odgovorila i da je to učinio četiri puta. Sud je smatrao da je podnositelj zahtjeva, kao poznati nogometaš i uzor mnogim nogometnim navijačima „trebao biti svjestan mogućeg negativnog utjecaja provokativnog uzvikivanja na ponašanje gledatelja te se trebao suzdržati od takvog ponašanja.“<sup>57</sup>

Važnost konteksta ESLJP je istaknuo i u poznatom predmetu *Faber protiv Mađarske*,<sup>58</sup> kada je riječ o isticanju transparenta (zastave Arpadovića) odnosno izričaju koji ima različite moguće konotacije. U tom je predmetu ESLJP naveo da kada transparent ima višestruka značenja – kao u konkretnom slučaju kada se može smatrati i povijesnim simbolom i simbolom koji podsjeća na režim Strelastih križeva<sup>59</sup> – „samo ponnim ispitivanjem konteksta u kojem se uvredljivi izrazi pojavljuju može se povući smisljena razlika između šokantnog i uvredljivog izražavanja koje je zaštićeno člankom 10. i onoga što gubi pravo na toleranciju u demokratskom društvu.“<sup>60</sup> Time je ESLJP potvrdio svoju raniju

<sup>55</sup> Ibid, §§27, 33 i 34.

<sup>56</sup> Ibid §44.

<sup>57</sup> Ibid, § 45.

<sup>58</sup> ECHR, *Faber v. Hungary*, 40721/08, 24 October 2012.

<sup>59</sup> Mađarske totalitarne nacionalsocijalističke stranke.

<sup>60</sup> Ibid § 54.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

praksu u pogledu crvene zvijezde kao također višeznačnog simbola.<sup>61</sup> U predmetu *Vajnai protiv Mađarske*, naime, Sud je razmatrao pridonosi li sankcioniranje crvene zvijezde kao totalitarnog simbola cilju sprječavanja nereda. Sud je kao važno istaknuo da se mađarska vlada nije pozvala ni na jedan slučaj u kojem je javno isticanje crvene zvijezde u Mađarskoj dovelo do stvarne ili čak udaljene opasnosti od nereda. Prema mišljenju Suda, obuzdavanje puke spekulativne opasnosti, kao preventivna mjera za zaštitu demokracije, ne može se smatrati "prijekom društvenom potrebom".<sup>62</sup>

### 3. Govor mržnje online

Fenomen govora mržnje u digitalnom okruženju zaslužuje posebnu pažnju, a aspektima online okruženja bavio se i ESLJP u nizu svojih presuda.

Posebno valja istaknuti *Delfi AS protiv Estonije*,<sup>63</sup> u kojem se ESLJP bavio režimom odgovornosti za komentare koje su izradili korisnici na internet portalu s vijestima. Nacionalni su sudovi proglasili portal odgovornim za klevetu zbog difamatornih izjava koje su njegovi čitatelji/korisnici objavili u području za komentare ispod vijesti posvećenih trajektnoj tvrtki, iako je portal uklonio komentare šest tjedana nakon što je zaprimio pritužbu od trajektne kompanije. Internetski portal na kojem je objavljen članak napomenuo je da su autori komentara odgovorni za njihov sadržaj, te da prijeteći i uvredljivi komentari nisu dopušteni. Internetski portal je također automatski brisao postove koji su sadržavali serije vulgarnih riječi, a korisnici su mogli reći administratorima za uvredljive komentare klikom na jedno dugme, što bi dovelo do brisanja komentara. Međutim, upozorenja nisu spriječila veliki broj uvredljivih komentara, niti su oni pravovremeno uklonjeni pomoću automatskog filtriranja riječi ili sistema *notice-and-take-down*.<sup>64</sup> ESLJP je potvrdio kako osudom (u parničnom postupku) nije došlo do povrede čl. 10 EKLJP jer je sankcioniranje bilo predviđeno režimom odgovornosti primjenjivim na portale s vijestima, te opravdano pravima i interesima drugih i društva u cjelini. Konkretno, ESLJP je primijetio da su nacionalni sudovi ispravno okvalificirali Delfi kao "izdavača" komentara, a ne samo kao pružatelja internetskih usluga (ISP), pa je Delfi trebao očekivati da bi "članak mogao izazvati negativne reakcije" i stoga "bio u poziciji poduzeti tehničke i manualne mjere za sprječavanje klevetničkih komentara u javnosti."<sup>65</sup> Sud je uzeo u obzir i to da bi identitet autora bilo izuzetno teško utvrditi, jer su čitatelji ostavljali komentare bez prijavljivanja pod svojim imenom. Stoga, mnogi od postova su bili anonimni. Utvrđivanje Delfija pravno odgovornim za komentare je

<sup>61</sup> ECHR, *Vajnai v. Hungary*, 33629/06, 8 October 2008.

<sup>62</sup> Ibid., §55.

<sup>63</sup> ECHR, *Delfi AS v. Estonia*, [GC] 64569/09, 16 June 2015.

<sup>64</sup> <https://www.coe.int/en/web/help-country/-/evropski-sud-za-ljudska-prava-potvrdio-presudu-u-predmetu-delfi-as-vs-estonija>

<sup>65</sup> V. ECHR, *Delfi AS v. Estonia*, [GC] 64569/09, 16 June 2015., § 65, 126 i 127.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

bilo praktično, ali i razumno, budući da je portal stekao financijsku dobit zbog komentara, a sankcija u obliku 320 eura je bila relativno mala.<sup>66</sup>

Iako je ovaj predmet ukazao da novinski internetski portali podliježu obvezi sprječavanja objavljivanja korisnički generiranih sadržaja koji krše prava trećih strana, naknadne odluke u *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske*<sup>67</sup> i *Pihl protiv Švedske*<sup>68</sup> ipak su takvu odgovornost donekle suzile ističući komercijalnu narav novinskog portala Delfi koja je u tom slučaju opravdavala sankcioniranje.

U prvom navedenom predmetu ESLJP je ocijenio da se nije radilo o govoru mržnje,<sup>69</sup> dok je u *Pihl protiv Švedske* ESLJP ukazao da “odgovornost za komentare trećih strana može imati negativne posljedice na okruženje internetskog portala vezano za komentare i time zastrašujući učinak na slobodu izražavanja putem interneta. Ovaj bi učinak mogao biti osobito štetan za nekomercijalno web mjesto”, kao što je bio neprofitni blog u tom slučaju.<sup>70</sup>

Iako se ni ovo pitanje ne tiče kaznene odgovornosti, u kontekstu govora mržnje u online okruženju važno je samo spomenuti mjere u Europskoj uniji. Komisija je 31. svibnja 2016. donijela Kodeks ponašanja o suzbijanju nezakonitog govora mržnje na internetu koji su potpisali najveće društvene mreže na online tržištu: Facebook, Microsoft, Twitter i You Tube.<sup>71</sup> Kodeks ponašanja zahtijeva od IT tvrtki potpisnica kodeksa da prilagode svoje interne procedure kako bi zajamčile da će “pregledati većinu valjanih obavijesti za uklanjanje nezakonitog govora mržnje u roku kraćem od 24 sata te po potrebi ukloniti ili onemogućiti pristup takvom sadržaju.” Prema Kodeksu ponašanja, IT tvrtke trebale bi osigurati sustav obavješćivanja o uklanjanju koji im omogućuje pregled zahtjeva za uklanjanjem „u skladu s njihovim pravilima i smjernicama zajednice i, prema potrebi, nacionalnim zakonima kojima se prenosi Okvirna odluka 2008/913/JHA.”

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> ECHR, *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu ZRT v. Hungary*, 22947/13, 2 February 2016

<sup>68</sup> ECHR, *Rolf Anders Daniel PIHL v. Sweden*, 74742/14, 7. February 2017.

<sup>69</sup> § 64.

<sup>70</sup> Ibid, § 35.

<sup>71</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en) U međuvremenu su se pridružile i neke druge mreže i platforme, uključujući Instagram, TikTok i Linked.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

U kontekstu Europske unije i društvenih mreža, iako se ne radi o kaznenoj nego tzv. regulatornoj odgovornosti, svakako treba spomenuti i Akt o digitalnim uslugama<sup>72</sup> iz listopada 2022 koje države članice moraju transponirati do 1. siječnja 2024. godine, a koji uspostavlja niz obveza za pružatelje usluga informacijskog društva, uključujući obvezu uklanjanja tzv. nezakonitog sadržaja uključujući i govor mržnje na internetu .

Za kaznenu odgovornost važno je konačno spomenuti Konvenciju o kibernetičkom kriminalu sastavljenu u Budimpešti, 23. studenog 2001. Hrvatski sabor potvrdio je Konvenciju 3. srpnja 2002. te je ona stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku dana 1. srpnja 2004. Posebno je važan njen Dodatni protokol o inkriminiranju djela rasističke i ksenofobne naravi počinjenih pomoću računalnih sustava od 28. siječnja 2003. Republika Hrvatska potpisala je Dodatni protokol dana 26. ožujka 2003. Hrvatski sabor ga je potvrdio 9. svibnja 2008., te je on stupio na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 1. studenog 2008.<sup>73</sup> Eksplanatorno izvješće uz taj protokol može pružiti smjernice u tumačenju pojedinih obilježja kažnjivih djela i u Republici Hrvatskoj kao što je element javnosti u online okruženju.<sup>74</sup>

#### **4. Govor mržnje kao kazneno djelo – Javno poticanje na nasilje i mržnju (čl. 325. Kaznenog zakona)**

Javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a kazneno je djelo u glavi XXX. KZ-a, koja nosi naziv Kaznena djela protiv javnog reda.<sup>75</sup> Ovim člankom Hrvatska je u svoje zakonodavstvo transponirala čl. 1. Okvirne odluke o rasizmu i ksenofobiji.<sup>76</sup> Pritom je istovremeno govor mržnje inkriminirala po širim osnovama. Osim onih navedenih u Okvirnoj odluci o rasizmu i ksenofobiji (djelo počinjeno s obzirom na rasu, boju, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalno ili etničko podrijetlo), riječ je o jeziku, spolu, spolnom opredjeljenju, rodnom identitetu, invaliditetu ili kakvim

<sup>72</sup> UREDBA (EU) 2022/2065 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama).

<sup>73</sup> <https://mpu.gov.hr/vijesti/ministar-malenica-u-strasbourg-u-potpisao-drugi-dodatni-protokol-konvencije-o-kibernetickom-kriminalu/26599>

<sup>74</sup> Explanatory Report to the 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, <https://rm.coe.int/16800d37ae>

<sup>75</sup> NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22.

<sup>76</sup> Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima (SL L 328, 6.12.2008., str. 55). Okvirna odluka nije još zamijenjena direktivom, no sve su glasnije inicijative da se područja kriminaliteta iz čl. 83. TFEU (Lisabonskog ugovora) dopune zločinima iz mržnje i govorom mržnje. V. npr. Mišljenje Europskog odbora regija – Proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje 2. ožujka 2023. Službeni list Europske unije, C/79-12 et seq.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

drugim osobinama. Važno je istaknuti i kako novo kazneno djelo u stavku 1., sukladno Okvirnoj odluci, jasno ističe kažnjivost ne samo javnog poticanja na nasilje, već alternativno i poticanja na mržnju prema pripadniku skupine ili čitavoj skupini. Djelo je kažnjivo neovisno o načinu na koji se javno potiče odnosno na koji se javnosti čine dostupnim letci, slike ili drugi materijali kojima se poziva na nasilje ili mržnju („*putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, na javnom skupu ili na drugi način*“).

Dok je kazna predviđena za ovaj oblik govora mržnje do tri godine, stavak 2. težom kaznom kažnjava organizatora ili vođu grupe od tri ili više osoba radi počinjenja djela iz st. 1. (od šest mjeseci do 5 godina). Samo sudjelovanje u takvom udruženju najblaži je oblik ovog djela kažnjiv kaznom zatvora do jedne godine (st. 3.)

U stavku 4. inkriminirano je javno odobravanje, poricanje ili znatno umanjivanje najtežih međunarodnih zločina ako se to čini „*na način koji je prikladan potaknuti nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili pripadnika skupine.*“ I ova odredba prati tekst (čl. 1(1)(c) i (d) Okvirne odluke), ali izravno ne upućuje na definicije tih djela prema Rimskom statutu odnosno čl. 6. Povelje Međunarodnog vojnog tribunala, tj. posebno ne apostrofira zločine europskih sila osovine (pri čemu se prvenstveno misli na negiranje Holokausta). Stavak 4. KZ-a nadalje ne sadrži ograničenje kažnjivosti na negiranje *samo onih međunarodnih zločina koji su utvrđeni pravomoćnom presudom domaćeg, hrvatskog ili pak međunarodnog suda.*<sup>77</sup> Drugim riječima, u Hrvatskoj bi načelno bilo moguće kazneno odgovarati i za negiranje genocida nad Armencima ili Kurdima, iako nitko nije osuđen za takav genocid - niti u Hrvatskoj, niti pred nekim međunarodnim sudom. Ipak, morat će biti ispunjeno obilježje delikta podobnosti, tj. da je poricanje počinjeno na način koji je prikladan potaknuti nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili pripadnika skupine.<sup>78</sup>

Krajem 2016. godine provedeno je istraživanje čije je cilj bio vidjeti na koji se način tumači čl. 325. KZ i kako je zaživio u praksi, a rezultati tog istraživanja su objavljeni.<sup>79</sup> Njihov doseg je ipak

<sup>77</sup> U kontekstu ovog kaznenog djela (koje je u Njemačkoj poznato i pod nazivom *Auschwitz Lüge*) nije posve jasno ni je li riječ o negiranju genocida odnosno drugih međunarodnih zločina kao individualnih kaznenih djela (njem. *Einzeltat*), što bi proizlazilo iz mogućnosti vezivanja odgovornosti uz postojanje pravomoćnih presuda, ili pak o negiranju genocida kao cjelokupnog zbivanja koje izražava kolektivnu dimenziju zločina (njem. *Gesamtat*), pri čemu onda postojanje pravomoćnih presuda koje utvrđuju individualnu kaznenu odgovornost u znatnoj mjeri gubi svoju relevantnost. Upitno je uostalom mogu li se međunarodni zločini u svojoj kolektivnoj dimenziji zbog svog pravnog sadržaja uopće promatrati kao općepoznate činjenice, no to pitanje nadilazi okvire ovog rada.

<sup>78</sup> O tzv. deliktima podobnosti kao podvrsti kaznenih djela apstraktnog ugrožavanja v. Maršavelski, A., *Komentar sudske prakse*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 18, broj 1/2011, str. 291.

<sup>79</sup> M. Munivrana Vajda, A. Šurina Marton: Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje?...



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

ograničen malim uzorkom, činjenicom da značajan broj analiziranih presuda nije sadržavao obrazloženje zato što su se stranke odrekle prava na žalbu, ili je pak obrazloženje bilo vrlo kratko uslijed činjenice da je okrivljeni priznao učin djela ili je presudom izdan kazneni nalog. Osim toga, sve su se analizirane presude odnosile na stavak 1. Stoga, usprkos određenom broju relevantnih zaključaka, istraživanje u ovom projektu ima za cilj odgovoriti na niz pitanja od kojih ovdje ističem ona najvažnija, prvenstveno u odnosu na obilježja djela:

Glavna istraživačka pitanja:

1. Što je sve obuhvaćeno pojmom javnosti u kontekstu javnog poticanja?
2. Kako se u sudskoj praksi tumači poticanje ili pozivanje na mržnju i pravi li se distinkcija između poticanja na mržnju i poticanja na nasilje?
3. U kojoj se mjeri sudovi (i dalje) oslanjaju na generalnu klauzulu (druge osobine) i na koji ju način tumače?
4. Koje skupine su najčešće mete govora mržnje gledajući procesuirana kaznena djela?
5. Prepoznaju li naši sudovi višestruku diskriminaciju u kontekstu govora mržnje, tj. identificiraju li situacije u kojima se govor mržnje odnosi na više zaštićenih osobina istovremeno (npr. etnicitet i spol)?
6. Da li se pri ocjeni je li došlo do govora mržnje u smislu čl. 325. KZ samo mehanički analiziraju obilježja djela ili pak sudovi, ocjenjujući je li kažnjavanje nužno i razmjerno, uzimaju u obzir pravo na slobodu izražavanja i kriterije uspostavljene u sudskoj praksi ESLJP?
7. Da li je progon i dalje ograničen na st.1. ili je u međuvremenu dolazilo do progona i po drugim stavicama?
8. Koji su glavni razlozi odbačaja i podnosi li nekad državno odvjetništvo optužni prijedlog kada ocijeni da nisu ispunjena obilježja kaznenog djela, ali da je govorom mržnje počinjen prekršaj ?
9. Koji je postotak osuda u odnosu na optuženja te izriču li se i druge sankcije osim uvjetnih osuda, i ako da koje?

## 5. Govor mržnje u prekršajnom zakonodavstvu

---

Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 23, broj 2/2016, str. 435-467.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.





Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

Govor mržnje inkriminiran je kroz **niz prekršajnih zakona**. Iako Prekršajni zakon kao takav ne sadrži definiciju mržnje niti postoji jedinstvena inkriminacija govora mržnje u prekršajnom zakonodavstvu, činjenica da govor mržnje može biti procesuiran i kroz prekršajno zakonodavstvo prepoznata je i od strane Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina odnosno u **Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje**.<sup>80</sup> Prema protokolu govor mržnje uz čl. 325. obuhvaća i prekršaje iz članka 4. stavak 1. podstavci 5. i 7. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (ZSNŠN), članka 25. stavaka 1. i 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije, članka 18. stavak 2. Zakona o javnom okupljanju te članka 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira - počinjene zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja, rodnog identiteta ili kakvih drugih osobina druge osobe. O govoru mržnje kod navedenih prekršaja radit će se samo za potrebe statističkog praćenja ovih kažnjivih djela – jer ova odredba nema snagu inkriminacije već služi kao statistički okvir. Ipak, za očekivati je kako takve pojave neće biti zabilježene onda kada sam zakonski tekst eksplicitno ne prepoznaje zaštićenu osnovu (npr. kod ZSNŠN koji kao prekršaje proglašava vrlo uzak krug diskriminatornih osnova pa će primjerice pjevanje pjesama kojima se potiče na mržnju zbog spolnog opredjeljenja na športskim natjecanjima ostati nesankcionirano prema tom zakonu – iako u takvim situacijama potencijalno dolaze u obzir neke druge odredbe bilo Kaznenog bilo drugih prekršajnih zakona).

Najeksplicitnija inkriminacija govora mržnje sadržana je u **Zakonu o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima**.<sup>81</sup> Prema čl. 4. st. 1. al. 5. protupravno ponašanje predstavlja *pokušaj unošenja, unošenje i isticanje transparenta, zastave ili druge stvari s tekstom, slikom, znakom ili drugim obilježjem kojima se iskazuje ili potiče mržnja ili nasilje na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti* (uz što čl. 39. st. 1. t. 5. vezuje novčanu kaznu od 260,00 do 1990,00 eura ili kaznu zatvora do 30 dana), dok je prema al. 7. *protupravno i pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj iskazuje ili potiče mržnju ili nasilje na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti* (kažnjivo prema čl. 39. a st. 1. t. 2. novčanom kaznom od 660,00 do 3310,00 eura ili kaznom zatvora od 30 do 60 dana).

Dok ovaj zakon jasno inkriminira poticanje na mržnju ili nasilje na sportskim natjecanjima na način vrlo sličan inkriminaciji iz čl. 325. Kaznenog zakona (zbog čega dolazi u pitanje razgraničenje ovih prekršaja od tog kaznenog djela), krug zaštićenih osobina znatno je uži – uz iznimku regionalne

<sup>80</sup> NN 43/2021 (23.4.2021.)

<sup>81</sup> NN 117/03, 71/06, 43/09, 34/11, 114/22.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

pripadnosti, koje nema kao osnove u čl. 325. KZ. Stoga primjerice poticanje na mržnju na temelju seksualnog opredjeljenja ne bi bilo kažnjivo na temelju ovih odredbi. Osim pitanja razgraničenja od kaznenog djela, kao istraživačko pitanje nameće se i učestalost govora mržnje na športskim natjecanjima i prekršajnog progona te pojave. Najpoznatiji primjer procesuiranja govora mržnje prema odredbama ovog zakona predstavlja postupak protiv Josipa Šimunića koji je svoj epilog imao i pred ESLJP, o čemu više *supra*.

Kada je riječ o **Zakonu o suzbijanju diskriminacije**,<sup>82</sup> prema čl. 4. već se samo poticanje na diskriminaciju smatra oblikom diskriminacije. Najvažniji je međutim čl. 25. st. 1. ovog zakona prema kojem će se novčanom kaznom od 5.000,00 do 30.000,00 kuna<sup>83</sup> kazniti „[t]ko s ciljem prouzročenja straha drugome ili stvaranja neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja na temelju razlike u rasi, etničkoj pripadnosti, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovnom stanju, članstvu u sindikatu, društvenom položaju, bračnom ili obiteljskom statusu, dobi, zdravstvenom stanju, invaliditetu, genetskom naslijeđu, rodnom identitetu ili izražavanju i spolnoj orijentaciji povrijedi njegovo dostojanstvo.“ Treba istaknuti kako je krug zaštićenih osobina širi od onog koji se tradicionalno vezuju uz govor mržnje, te se postavlja pitanje da li se sve osude prema čl. 25. ZSD statistički računaju kao govor mržnje ili pak samo one kod kojih činjenični supstrat govori u prilog takvoj kvalifikaciji.

Prema čl. 3. **Zakona o javnom okupljanju**,<sup>84</sup> sloboda govora na javnim okupljanjima ograničena je, između ostalog, zabranom pozivanja i poticanja na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti; takvi su prosvjedi zabranjeni prema čl. 14. t. 4., a okupljenima je zabranjeno nositi i odoru s takvim obilježjima (čl. 18. st. 2). *Osoba koja na javnom okupljanju nosi odoru, dijelove odore, odjeću, oznake ili druga obilježja kojima se poziva ili potiče na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti – sve kažnjivo novčanom kaznom od 130,00 do 390,00 eura prema čl. 37. st. 2. ovog Zakona.* Važno je spomenuti kako se novčanom kaznom od 660,00 do 2.650,00 eura kažnjava i organizator koji protivno zabrani iz čl. 14. održi mirno okupljanje i javni prosvjed.

<sup>82</sup> NN 85/08, 112/12.

<sup>83</sup> Zanimljivo je kako za razliku od većine drugih zakona u kojima su novčane kazne u kunama zamijenjene ekvivalentnim iznosima u eurima, to nije učinjeno kada je riječ o Zakonu o suzbijanju diskriminacije (v. popis drugih izmijenjenih zakona, NN 114/22)

<sup>84</sup> NN 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, 114/22.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

Govor mržnje može se podvesti i pod odredbe **Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira**.<sup>85</sup> Osobito je relevantan čl. 5. ovog zakona kojim se inkriminira one koji *na javnom mjestu izvođenjem, reproduciranjem pjesmi, skladbi i tekstova ili nošenjem ili isticanjem simbola, tekstova, slika, crteža remete javni red i mir*. Ovakvo je ponašanja kažnjivo novčanom kaznom od 20,00 do 150,00 eura ili kaznom zatvora do 30 dana. Ovaj članak za razliku od onih analiziranih *supra* eksplicitno ne navodi diskriminatoran motiv postupanja počinitelja, te će pod njegov udar potencijalno doći širi krug počinitelja. Postavlja se u pitanje u kojoj mjeri stoga ova odredba može izraziti bit govora mržnje, tj. rasističkog, ksenofobnog i drugog diskriminatornog motiva djela, s obzirom na to da motiv ne predstavlja obilježje djela, a zapriječene kazne su izrazito niske u usporedbi s drugim analiziranim prekršajnim odredbama. Ovo se pitanje postavlja osobito u svjetlu nedavnih presuda ESLJP Sabalić protiv Hrvatske,<sup>86</sup> Beus protiv Hrvatske,<sup>87</sup> i Ustavnog suda, Zahtila, Viktor i drugi,<sup>88</sup> koje su se doduše odnosile na srodan fenomen zločina iz mržnje, no argumentacija je potencijalno primjenjiva i na govor mržnje.<sup>89</sup> Govor mržnje eventualno bi se mogao podvesti i pod neke druge vrlo široko i neprecizno formulirane odredbe ovog zakona (npr. čl. 14.), no kako nema podataka o tome da se to uistinu događa u praksi te odredbe ovdje neće biti dalje analizirane.

Članak 5. ZPPJRM izaziva možda najviše nedoumica u praksi zbog svoje neodređenosti, te su i u kontekstu njegove primjene na govor mržnje već isticani prigovori vezani uz načelo zakonitosti, osobito u predmetu Marka Perkovića Thompsona.<sup>90</sup> Ovaj je predmet ukazao i na neustaljenost sudske prakse u pogledu tumačenja treba li u svakom konkretnom slučaju utvrditi da je ponašanje okrivljenika uistinu dovelo do remećenja javnog reda i mira (kako bi proizlazilo iz priopćenja VPS-a) ili je dovoljna apstraktnija opasnost za javni red i mir (kao npr. u predmetu Rosso).<sup>91</sup>

<sup>85</sup> NN 5/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22.

<sup>86</sup> ESLJP, Sabalić protiv Hrvatske, Zahtjev br. 50231/13, presuda od 14. siječnja 2021

<sup>87</sup> ESLJP, Beus protiv Hrvatske, Zahtjev br. 16943/17, 21. ožujka .2023.

<sup>88</sup> USUD 14/2023 (8.2.2023.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-IIIBi-2933/2018 od 19. siječnja 2023.

<sup>89</sup> V. primjerice par 32. i 33. u predmetu Beus i par. 108. u predmetu Sabalić u kojima je ESLJP istaknuo da prekršajni postupak nije ni na koji način adresirao element (zločina iz) mržnje prisutan prilikom fizičkog napada na podnositelja zahtjeva niti je okrivljenik bio optužen ili osuđen na temelju bilo kakvih optužbi povezanih s nasiljem motiviranim diskriminacijom. Također, i kazna koja je izrečena u obliku rada za opće dobro i isprike, čak i ako se uzme u obzir da je počinitelj bio maloljetnik u vrijeme počinjenja djela, je bilo očito nerazmjerna težini djela.

<sup>90</sup> V. priopćenje za javnost Visokog prekršajnog suda od 4. lipnja 2020. godine, dostupno na: <https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2020-10/Priopcenje%20za%20javnost%204%20lipnja%202020.pdf>,

<sup>91</sup> U tom je predmetu vijeće Visokog prekršajnog suda protumačilo da je okrivljenik „mogao i trebao biti svjestan mogućeg negativnog utjecaja izvikivanja ovog izraza i trebao se suzdržati od takvog ponašanja“, odnosno da „opisano ponašanje svakako doprinosi stvaranju atmosfere u kojoj se utječe na javni red i mir...“. Presuda Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske, Broj: Jž-3192/2016, 13. lipnja 2019.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za ljudska prava  
i prava nacionalnih manjina



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

Također postavilo se i pitanje je li u kontekstu sankcioniranja govora mržnje prema čl. 5. ZPPJRM potrebno utvrditi motiv postupanja počinitelja kako bi to proizlazilo iz dijela citiranog priopćenja u kojem se navodi: „a u kontekstu remećenja javnog reda i mira ili uznemiravanja građana potrebno je utvrditi motiv izvođenja pjesme Bojna Čavoglave, odnosno je li usmjerena na provokaciju građana ili na obilježavanje sjećanja na Domovinski rat.“<sup>92</sup>

Iako nije naveden u Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, u kontekstu prekršajnog govora mržnje treba spomenuti i **Zakon o ravnopravnosti spolova**<sup>93</sup> i njegov čl. 31. koji je sadržajno analogan čl. 25. ZSD, ali s užim krugom diskriminatorskih osnova. Prema tom članku „[t]ko s ciljem prouzročenja straha drugoga ili stvaranja neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja na temelju razlike u spolu, bračnom ili obiteljskom statusu, ili spolnoj orijentaciji povrijedi njegovu dostojanstvo, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 5.000,00 do 30.000,00 kuna.“<sup>94</sup>

Osim na gore istaknuta pitanja, ovo istraživanje želi odgovoriti i na sljedeće:

1. Koji su najčešće procesuirani oblici govora mržnje kao prekršaja?
2. Uzimaju li prekršajni sudovi u obzir jurisprudenciju ESLJP?
3. Bilježe li se kao govor mržnje sva kršenja članaka prekršajnih zakona navedenih u Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, dakle i u onim slučajevima kada se nije radilo o zaštićenim osobinama navedenim u čl. 1. Protokola (npr. regionalna pripadnost, bračni status i sl. i podvode li se te osobine pod „druga“ zaštićena obilježja)? Što je sa čl. 5. ZPPJRM - bilježe li se svi prekršaji iz navedenog članka ili samo oni u kojima je bilo riječ o nekoj od diskriminatorskih osnova?
4. U kojoj se mjeri onda kada nisu ispunjena specifična obilježja neke *lex specialis* odredbe (npr. ZSNŠN) primjenjuju općenite odredbe čl. 25. ZSD i čl. 5. ZPPJRM?
5. Jesu li velike razlike u zapriječnim novčanim kaznama za različite prekršaje koji predstavljaju govor mržnje opravdane?
6. Je li (novija) sudska praksa na ovom području relativno ujednačena (npr. u odnosu na pozdrav ZDS)?
7. Što se smatra javnim mjestom u smislu ZPPJRM?
8. U kojoj se mjeri prekršajni sudovi oslanjanju na tzv. Dokument dijaloga kao (pomoćni) izvor prava?

<sup>92</sup> V. priopćenje za javnost Visokog prekršajnog suda od 4. lipnja 2020. godine.

<sup>93</sup> NN 82/08, 69/17.

<sup>94</sup> Istom kaznom kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu ili tijelu jedinice lokalne ili područne samouprave, a teže obrtnik, osoba koja obavlja samostalnu djelatnost i pravna osoba (st. 2., 3. i 4.).



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

9. Prepoznaju li naši sudovi višestruku diskriminaciju u kontekstu govora mržnje, tj. identificiraju li situacije u kojima se govor mržnje odnosi na više zaštićenih osobina istovremeno (npr. etnicitet i spol)?

## 6. Govor mržnje u tzv. medijskom zakonodavstvu

Konačno, važno je osvrnuti se i na tzv. medijsko zakonodavstvo - Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji,<sup>95</sup> Zakon o medijima<sup>96</sup> i Zakon o elektroničkim medijima<sup>97</sup>. Ovi zakoni ne propisuju individualnu prekršajnu odgovornost za govor mržnje osoba koje javno potiču na nasilje i mržnju putem medija, već prvenstveno ukazuju na zabranjene programske sadržaje koji obuhvaćaju i tzv. govor mržnje. Nadalje, osobito u svijetu sve veće digitalizacije i fenomena online govora mržnje izrazito je važna regulatorna djelatnost medija propisana Zakonom o elektroničkim medijima.

Prvi navedeni Zakon o HRT-u vrlo općenito od HRT-a zahtijeva promicanje ljudskih prava, tolerancije, razumijevanja i poštivanja različitosti (čl. 6.) te pridonošenje suzbijanju diskriminacije (čl. 9. st. 2.).

Nadalje, prema čl. 3. st. 4. Zakona o medijima zabranjeno je prenošenjem programskih sadržaja u medijima poticati ili veličati nacionalnu, rasnu, vjersku, spolnu ili drugu neravnopravnost ili neravnopravnost na temelju spolne orijentacije, kao i ideološke i državne tvorevine nastale na takvim osnovama, te izazivati nacionalno, vjersko, spolno ili drugo neprijateljstvo ili nesnošljivost, neprijateljstvo ili nesnošljivost na temelju spolne orijentacije, poticati nasilje i rat.

Najvažniji u ovom kontekstu je relativno novi Zakon o elektroničkim medijima. Prema čl. 14. st. 2. „[u] audio i/ili audiovizualnim medijskim uslugama zabranjeno je poticati, pogodovati poticanju i širenju mržnje ili diskriminacije na osnovi rasne ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije te antisemitizma i ksenofobije, ideja fašističkih, nacističkih, komunističkih i drugih totalitarnih režima.“ Izrazito je važan i čl. 94. st. 2. ovog zakona prema kojem su pružatelji elektroničkih publikacija dužni „sukladno članku 14. ovoga Zakona poduzeti sve mjere kako bi onemogućili objavljivanje sadržaja

<sup>95</sup> Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, NN 137/10, 76/12, 78/16, 46/17, 73/17, 94/18, 114/22, 20/23.

<sup>96</sup> Zakon o medijima, NN 59/04, 84/11, 81/13, 114/22.

<sup>97</sup> Zakon o elektroničkim medijima, NN 111/21, 114/22.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

koji potiče na nasilje ili mržnju.<sup>98</sup> Prema st. 3. istog članka pružatelj elektroničke publikacije odgovoran je za cjelokupni sadržaj objavljen na elektroničkoj publikaciji, uključujući i sadržaj koji generiraju korisnici ako propusti registrirati korisnika i ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja i na kršenja odredaba iz stavka 2. ovoga članka. Slična odredba predviđena je i u kontekstu pružatelja usluga platformi za razmjenu videozapisa (čl. 96.) – iako bez analogne uspostave odgovornosti za cjelokupan sadržaj koji generiraju korisnici.

Što se prekršajne odgovornosti tiče, prema čl. 98. st. 1. t. 7. i 8. novčanom kaznom u iznosu od 13.270,00 do 132.720,00 eura kaznit će se za prekršaj pravna osoba koja objavi audiovizualnu komercijalnu komunikaciju koja dovodi u pitanje poštivanje ljudskog dostojanstva (članak 21. stavak 4. podstavak 1.) ili objavi audiovizualnu komercijalnu komunikaciju koja uključuje ili promiče bilo kakvu diskriminaciju na temelju rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnosti ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije (članak 21. stavak 4. podstavak 2.) Govorom mržnje mogla bi se smatrati i objava oglasa u kojem se žene i muškarci prikazuju na uvredljiv ili ponižavajući način s obzirom na spol ili spolnu orijentaciju, t.46. (članak 34. stavak 2.) Za ove će se prekršaje kazniti i odgovorna osoba u pravnoj osobi, fizička osoba obrtnik, a za st. 1. t. 1. i fizička osoba (st. 2., 3. i 4.)

Prema čl. 99. novčanom kaznom u iznosu od 1320,00 do 6630,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba koja: 8. propusti registrirati korisnika i upozoriti na pravila komentiranja i kršenja odredaba (članak 94. stavak 3.), a kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi i fizička osoba obrtnik (čl. 99. st. 2. i 3.).

Iako ovaj Zakon dakle ne uspostavlja izravnu prekršajnu odgovornost za govor mržnje, on je izrazito važan u smislu njegova sveobuhvatna suzbijanja.

Istraživačka pitanja:

Iako se ovo istraživanje ne bavi izravno ovim aspektima suzbijanja govora mržnje, u mjeri u kojoj to bude moguće istražiti će se interakcija medija i pravosudnih tijela u suzbijanju i procesuiranju govora

---

<sup>98</sup> Kao i poduzeti sve mjere kako bi onemogućili objavljivanje sadržaja koji potiče na kaznena djela terorizma iz članka 99. Kaznenog zakona (»Narodne novine«, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19. i 84/21.), kaznena djela u vezi s dječjom pornografijom iz članka 163. Kaznenog zakona (»Narodne novine«, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19. i 84/21.) i kaznena djela koja se odnose na rasizam i ksenofobiju iz članka 125. Kaznenog zakona (»Narodne novine«, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19. i 84/21.)



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za ljudska prava  
i prava nacionalnih manjina



Project REASON – Improved Response to Hate Speech through Legal Research, Advocacy and Training is implemented by the Croatian Law Centre in partnership with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia, and the State Attorney's Office of the Republic of Croatia, and with the support of the Supreme Court of the Republic of Croatia.

mržnje, između ostalog i da li i u kojoj mjeri pružatelji elektroničkih publikacija i drugi mediji podnose prijave za govor mržnje policiji odnosno državnom odvjetništvu i pomažu u otkrivanju identiteta počinitelja.



Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.