

LJUDSKA PRAVA U DIGITALNOM OKRUŽENJU



Izdavač: Kuća Ljudskih prava Zagreb
Selska cesta 112 a/c, 10000 Zagreb
www.kucaljudskihprava.hr

Za izdavača: Ivan Novosel

Autorica: Tina Đaković

Dizajn i prijelom: Radnja, www.radnja.hr

Zagreb, prosinac 2019.

Kuća Ljudskih prava je Centar znanja u području zaštite i promicanja ljudskih prava u okviru Razvojne suradnje s Nacionalnom zakladom za razvoj civilnog društva.

Izdavanje ove publikacije omogućeno je financijskom podrškom Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Kuće Ljudskih prava Zagreb i nužno ne izražava stajalište Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva.

Kuća Ljudskih prava Zagreb je organizacija za ljudska prava osnovana 2008. godine kao mreža organizacija civilnog društva s ciljem zaštite i promicanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Vizija KLJP – a je izgradnja demokratskog, pluralističkog i inkluzivnog društva utemeljenog na vrijednostima zaštite ljudskih prava, vladavine prava, socijalne pravde i solidarnosti. Istraživanjem, monitoringom, javnim zagovaranjem i edukacijama, KLJP doprinosi zaštiti, promicanju, razvitku i unapređivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda. Objavlivanjem godišnjih pregleda stanja ljudskih prava, tematskih izvještaja i podnesaka doprinosimo izradi kvalitetnijih zakona i javnih politika.



Ljudska prava u digitalnom okruženju

Digitalno okruženje razvijene informacijske i komunikacijske tehnologije otvara mnoga pitanja u području zaštite i promocije ljudskih prava. Također, uslijed sve veće prisutnosti i snažnijeg utjecaja tehnologije na svakodnevni život ljudi, razvija se i pravni okvir u području informacijske sigurnosti te posljedično i sudska praksa. Neka od glavnih pitanja koja se pojavljuju u kontekstu ljudskih prava u digitalnom okruženju predstavljaju nove izazove u područjima privatnosti, sigurnosti i slobode izražavanja i sl., dok neka otvaraju i neka nova područja poput prava na zaborav, zaštitu identitet ili anonimnost.

Obzirom da je svako od ovih područja kompleksno, a unutar svakog se nalazi po nekoliko tema koje se mogu i trebaju promatrati u kontekstu ljudskih prava i digitalnog okruženja, u ovom tematskom izvještaju iznjeti će se kratki pregled stanja u području privatnosti, a detaljnije će se obraditi područje slobode izražavanja. Ovaj pristup odabran je i iz razloga što se izvještaj izrađuje kao doprinos razumjevanju stanju zaštite i promocije ljudskih prava u Hrvatskoj, a u ova dva područja se bilježe značajne promjene tijekom 2018. i 2019. godine – u području zaštite privatnosti osobnih podataka donošenjem GDPR – a, a u području sloboda izražavanja se bilježe povrede ljudskih prava, poput govora mržnje online te drugi zabrinjavajući trendovi u ovom području.¹

¹ Vidi: T.Đaković, I. Novosel: Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2018. godinu. Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, ožujak 2019. Dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2019/03/Ljudska-prava-u-Hrvatskoj-2018.pdf>

Pravo na privatnost

Privatnost kao ljudsko pravo utvrđeno je u nizu međunarodnih dokumenata: u članku 12. Opće deklaracije o ljudskim pravima², te u članku 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³. U europskom kontekstu, nalazimo ga u članku 8.1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁴ kao "Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života", i članku 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije⁵, na način da: "Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja." Povelja o temeljnim pravima daje i poseban članak koji se odnosi specifično na zaštitu osobnih podataka, koji definira i položaj osobe o kojoj se podaci prikupljaju i glasi: "1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose. 2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje. 3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela."⁶ Također, standardi zaštite privatnosti i zaštite osobnih podataka dodatno su razrađeni kroz nacionalno zakonodavstvo.

Međutim, zaštita privatnosti i osobnih podataka globalni je izazov u digitalnom okruženju. Tome je uvelike doprinjeo razvoj interneta i tehnologija koje omogućuju brzu komunikaciju velikog broja korisnika i razmjenu velike količine podataka različitih formata na globalnoj razini. Nove tehnologije poput umjetne inteligencije, "pametne tehnologije", interneta stvari ili "big data tehnologije" otvaraju nove mogućnosti upravljanja i složene obrade velikih količina raznolikih podataka – ne samo osobnih podataka, već i podataka o životu, navikama pojedinaca, različitih podataka pravnih i fizičkih osoba, podataka o društvenoj okolini, te metapodataka.

² Opća deklaracija o ljudskim pravima. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/2009_11_12_143.html

³ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. dostupno na: https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_HR.pdf

⁴ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dostupno na: [https://zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)

⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>

⁶ Ibid.

Također, sve je više online usluga i sustava te društvenih mreža kojima korisnici ostavljaju podatke, često nesvjesni (meta)podataka, tj. digitalnog traga koji ostavljaju i pri samoj posjeti nekoj mrežnoj stranici ili korištenjem mrežne usluge. Takvo okruženje i tehnologija mogu se zloupotrijebiti, te je pravo na privatnost ugroženo uslijed potencijalnog neovlaštenog prikupljanja, pohranjivanja, dijeljenja ili krađe osobnih podataka, ali i drugih privatnih podataka, neovlaštene obrade tih podataka, zatim neovlaštenog ili pretjeranog nadziranja komunikacije, ali i drugih prijetnji. Također, ovim podacima mogu upravljati, tj. prikupljati ih, obrađivati i dijeliti kako privatne tvrtke na tržištu, tako i države – institucije, javni servisi i sustavi, ali i pojedinci korisnici mreža i usluga.

Zbog navedenog, u prosincu 2013. godine, Opća skupština Ujedinjenih naroda usvojila je rezoluciju 68/167, u kojoj je izrazila duboku zabrinutost zbog negativnog utjecaja koji nadzor i presretanje komunikacija mogu imati na ljudska prava. Opća skupština pozvala je sve države da preispitaju svoje postupke, praksu i zakonodavstvo vezano za nadzor komunikacija, presretanje i prikupljanje osobnih podataka te je naglasila potrebu da države osiguraju potpunu i učinkovitu provedbu svojih obveza iz međunarodnog prava ljudskih prava.⁷ Od 2015. godine u sklopu UN – a djeluje i Specijalni izvjestitelj za pravo na privatnost u čijem je mandatu, između ostalog, prikupljanje podataka u cilju izvještavanja o pravu na privatnost i sastavljanje preporuka za zaštitu i promociju prava na privatnosti, te prijavljivanje i praćenje povreda prava na privatnost, kao i praćenje globalnih trendova vezanih za ovo pravo i nove tehnologije.⁸

Izazov u zaštiti privatnosti u digitalnom dobu prepoznat i regionalno, na razini Europske unije, te je uvedeno nekoliko novih mjera kako bi se osnažila zaštita privatnosti podataka, poput Opće uredbe o zaštiti podataka Europske unije (GDPR)⁹ koja je nedavno stupila na snagu sa globalnim posljedicama; protokola Vijeća Europe za ažuriranje i modernizaciju Konvencije o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade osobnih podataka¹⁰ ili Rezolucije 1986 o poboljšanju zaštite korisnika i sigurnosti u cyber prostoru¹¹.

⁷ UN General Assembly. A/RES/68/167 The right to privacy in the digital age. Dostupno na: <https://undocs.org/A/RES/68/167>

⁸ Special Rapporteur on the right to privacy. Dostupno na: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Privacy/SR/Pages/SRPrivacyIndex.aspx>

⁹ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

U Hrvatskoj, pravo na privatnost zajamčeno je Ustavom¹², člankom 36. – “Sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja zajamčena je i nepovrediva. Samo se zakonom mogu propisati ograničenja nužna za zaštitu sigurnosti države ili provedbu kaznenog postupka”, te člankom 37. – “Svakome se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni podaci se mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi. Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja.”

Pitanje uporabe osobnih podataka u Hrvatskoj posebno je bilo uređeno Zakonom o zaštiti osobnih podataka koji je bio na snazi do kraja svibnja 2018. godine kada na snagu stupa Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) i Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR).¹³ Kao nadzorno tijelo imenovano je neovisna državna institucija, Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP), koja za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru. Za povrede Zakona i GDPR-a, Agencija je ovlaštena izricati novčane kazne. Također, novim Zakonom proširene su joj ovlasti i ojačane nadzorne i savjetodavne aktivnosti. Prema podacima iz Godišnjeg izvješća o radu AZOP-a za 2018. godinu, Agencija je “...zaprimila 5242 predmeta na rješavanje što je 238% više predmeta u odnosu na 2017. godinu”¹⁴. Također, navodi se da je “provedeno ukupno 1515 nadzornih postupanja. Ukupno je izdano 66% više mišljenja na zakonske i podzakonske pravne akte (...) U kategoriji upravnih postupaka, broj evidentiranih predmeta koji su se odnosili na zaprimljene zahtjeve za utvrđivanje povrede prava/pritužbe bio je 383 zahtjeva/pritužbi, što je porast za 176% u odnosu na 2017. godinu.

10 Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016808ac918>

11 Parliamentary Assembly of the Council of Europe's Resolution 1986 (2014). Dostupno na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-X-ML2HTML-en.asp?fileid=20791&lang=en>

12 Ustav RH. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

13 Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/1023/Zakon-o-provedbi-Op%C4%87e-uredbe-o-za%C5%A1titi-podataka>

14 Sabor prihvatio Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za 2018. Dostupno na: <https://azop.hr/aktualno/detaljnije/sabor-prihvatio-godisnje-izvjesce-o-radu-agencije-za-zastitu-osobnih-podataka>

Najveći broj usvojenih zahtjeva odnosio se na obradu osobnih podataka u svrhu sklapanja pretplatničkih ugovora s teleoperatorima i obradu podataka videonadzorom.”¹⁵

Iako je uvođenje GDPR – a izazvalo veliko zanimanje javnosti, te tako podignulo razinu informiranja građana o važnosti zaštite osobnih podataka, unjelo značajne zakonodavne izmjene u ovo područje, te nametnulo svim pravnim osobama obvezu uvođenja voditelja obrade podataka i brigu o zaštiti osobnih podataka, efekti ovako postavljenog sustava i njegov utjecaj na zaštitu prava na privatnost tek će se vidjeti u budućnosti. Ono što trenutačno zabrinjava je da se bilježe slučajevi u kojima se pravo na zaštitu osobnih podataka i odredbe GDPR – a upotrebljavaju kao argument za neobjavlivanje nekih podataka koji su od javnog interesa, odnosno odbijaju se zahtjevi za pristup informacijama od strane tijela javne vlasti. Drugim riječima, provođenje GDPR – a “...u praksi ima tendenciju negativnog utjecaja na ostvarivanje prava na pristup informacijama jer se u nekim slučajevima nesrazmjerno koriste za odbijanje ostvarivanja ovog prava.”¹⁶

Također, potrebno je i dalje informirati i osvještavati građane o zaštiti osobnih podataka, ali i ostalih podataka i općenito o pravu na privatnost kao ljudskom pravu. Osim informiranja oko GDPR – a, u Hrvatskoj nažalost gotovo i nema takvih inicijativa i edukacija, a i nedostaje istraživanja i stručnih analiza, pogotovo onih koje problematiziraju odnos zaštite osobnih podataka i prava na pristup informacijama od javnog značaja.

U vezi ostalih povreda prava na privatnost koji nisu u direktnoj nadležnosti AZOP – a, Pučka pravobraniteljica u svom izvještaju za 2018. godinu bilježi slučajeve kršenja prava na privatnost pacijenata, tj. pravo na povjerljivost podataka koji se odose na stanje njegova zdravlja, te značajni dio pritužbi građana/ki koji se odnosi na postupanje agencija za otkup potraživanja.¹⁷ Stoga su preporuke Pučke pravobraniteljice u području prava na privatnost usmjerene na Ministarstvo financija radi reguliranja poslovanja pravnih osoba specijaliziranih za otkup i naplatu potraživanja i strukovnim komorama u zdravstvu, radi provedbe edukacija u području zaštite prava na privatnost pacijenata.¹⁸

¹⁵ Ibid.

¹⁶ T.Đaković, I. Novosel: Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2018. godinu. Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, ožujak 2019. Dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2019/03/Ljudska-prava-u-Hrvatskoj-2018.pdf>

¹⁷ Izvješće Pučke pravobraniteljice z a2018. godinu. Zagreb, ožujak 2019. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/>

¹⁸ Ibid.

Sloboda izražavanja u digitalnom okruženju

Sloboda misli i izražavanja (sloboda izražavanja) temeljno je ljudsko pravo zaštićeno člankom 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i priznato je kroz sve ključne međunarodne i regionalne dokumente za zaštitu ljudskih prava. Na međunarodnoj razini, ono je zajamčeno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, gdje sloboda misli i izražavanja obuhvaća "slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, tiskom ili umjetničkim oblikom, ili kojim drugim sredstvom prema svom osobnom izboru i bez obzira na granice."¹⁹

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 10. definira pravo na slobodu izražavanja, a također i navodi pod kojim okolnostima ovo pravo može biti ograničeno: "Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti."²⁰

Iako je sloboda izražavanja jedno od najvažnijih demokratskih prava, ona nije apsolutno pravo. Sloboda izražavanja ne može biti neograničena i bezuvjetna, ali svako ograničavanje slobode izražavanja mora biti iznimka i imati jasne razloge i limite. Sprječavanje govora mržnje i stigmatizacije pojedinih društvenih skupina jedan je od rijetkih opravdanih razloga za ograničavanje slobode izražavanja.

Iako ne postoji jedinstvena definicija govora mržnje²¹, pod tim pojmom podrazumijeva se govor kojim se poziva na nasilje i mržnju prema pojedincu ili određenim društvenim skupinama radi njihovih karakteristika poput rase, etničkog podrijetla, spolne orijentacije, vjere itd., koji kao takav nije

¹⁹ ICCPR, čl. 19. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>

²⁰ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dostupno na: [https://zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)

²¹ Vidi: M. Georgiev, I. Novosel, T. Đaković: Govor mržnje: vodič za političare/ke, str. 10. Dostupno na: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2017/05/govor_mrznje_vodic_final.pdf

spojiv sa slobodom govora upravo zato što krši tuđa prava i potpuno je nespojiv s ravnopravnošću, jednakošću i ne diskriminacijom kao načelima u demokratskom društvu. Međutim, nije jednostavno utvrditi granicu između slobode govora i govora mržnje, niti svaki govor mržnje ima jednaku težinu, te stoga traži i drugačiju regulaciju, tj. drugačiji stupanj limitacije slobode govora. Neki oblici govora mržnje mogu predstavljati kazneno djelo, a neki mogu spadati pod prekršaj. Neki blaži oblici govora mržnje mogu spadati u područje povrede etičkih načela ili pravilnika u novinarstvu i izdavaštvu, te sukladno tome mogu imati drugačiji vid sankcije.

U tom smislu, jedan od ključnih UN-ovih dokumenata koji razlaže problematiku i odnose slobode govora i govora mržnje prema Konvenciji, tzv. Rabat plan²², navodi određene stupnjeve pojavnosti govora mržnje – “u smislu općih načela, trebalo bi napraviti jasnu razliku između tri vrste izraza: izraz koji predstavlja krivično djelo; izraz koji nije kazneno kažnjiv, ali može opravdati parničnu tužbu ili administrativne sankcije; izraz koji ne izaziva kaznene, građanske ili administrativne sankcije, ali ipak izaziva zabrinutost u pogledu tolerancije, uljudnosti i poštivanja prava drugih.” Također, u istom dokumentu se razlaže “šestorazinski test”, koji daje smjernice za prepoznavanje najtežih oblika govora mržnje koji podliježu kaznenim sankcijama:

1. Kontekst je izuzetno bitan za procjenu mogu li određene izjave potaknuti diskriminaciju, nasilje ili nesnošljivost prema ciljanoj skupini.
2. Govornici, odnosno njihova pozicija ili status u društvu, trebaju biti uzeti u obzir.
3. Namjera: potreban je trosmjieran odnos između subjekta, objekta i publike, nije dovoljan samo nehaj.
4. Sadržaj ili forma: analiza sadržaja može uključiti i procjenu razine provokativnosti i izravnosti govora mržnje, ali i u pogledu forme, stila, prirode argumenata ili načina na koji su argumenti prezentirani.
5. Opseg govora: odnosno domet govora, pitanje javnost, metoda diseminacije, frekvencija, količina i intenzitet komunikacije.
6. Vjerojatnost, uključujući i neposrednu vjerojatnost pojave nasilja ili mržnje: poticanje je po definiciji zločin u pokušaju, a ono na što se potiče se ne mora dogoditi da bi poticanje bilo kažnjivo. Ipak, potrebno je utvrditi stupanj rizika za nastanak određene štete.

²² Akcijski plan iz Rabata o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili religijske mržnje koja predstavlja poticanje na diskriminaciju, mržnju ili nasilje. Dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

Na razini Europske unije, u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenog o suzbijanju određenih obrazaca i izraza rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima²³, navode se i definiraju određeni oblici govora mržnje tj. ponašanja koji su kažnjivi su kao kaznena djela:

- javno poticanje na nasilje ili mržnju usmjerenu na skupinu osoba ili člana takve skupine na osnovu rase, boje kože, porijekla, vjere ili uvjerenja ili nacionalnog ili etničkog podrijetla;
- gore navedeno kazneno djelo kada je izvršeno širenjem ili distribucijom letaka, slika ili ostalih materijala u javnosti.

Prema ovoj Odluci, "Države EU-a moraju osigurati da su navedena kaznena djela kažnjiva učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim kaznenim sankcijama (...), a s obzirom na pravne osobe, kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće i moraju se sastojati od kaznenih ili ne-kaznenih sankcija. "

U hrvatskom pravnom sustavu, sloboda govora je jedno od najvažnijih demokratskih prava koje prepoznaje niz nacionalnih pravnih akata gdje se dalje razrađuje i penalizira njegova zlouporaba, od Ustava Republike Hrvatske (čl. 38.) pa do Zakona o medijima (čl. 3. st. 4.), Zakona o elektroničkim medijima (čl. 12.), Zakona o hrvatskoj radio televiziji (čl. 8; čl. 9.), Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima (čl. 4. st. 1. t. 5.; t.7.), Zakona o javnom okupljanju (čl. 3. st. 2; čl. 18. st. 2. i čl. 37. st. 2.), Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (čl. 5.), Zakona o ravnopravnosti spolova koji zabranjuje svaku diskriminaciju (čl. 6.), izravnu ili neizravnu, temeljem spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije (čl. 7.) te spolno uznemiravanje (čl.8.), Zakona o suzbijanju diskriminacije koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine i zabranjuje izravnu i neizravnu diskriminaciju (čl. 2.), uznemiravanje i spolno uznemiravanje (čl.3.),¹ poticanje na diskriminaciju (čl.4.st.1.) te sadrži i prekršajnu odredbu (čl. 25.) koja je vrlo slična odredbi iz čl. 3. ZSD, a smatraju je jednom od definicija govora mržnje u hrvatskom pravnom sustavu te novog Kaznenog zakona koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine (čl. 325.). Osim toga, Kazneni zakon dosljedno i strože sankcionira neke ekstremne oblike govora mržnje kao što su izravno i javno poticanje na genocid (čl. 88. st. 3.), izravno i javno poticanje na zločin agresije (čl. 89. st. 3; čl. 89. st. 20.) te javno poticanje na terorizam (čl. 99.). Neka druga kaznena

²³ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenog o suzbijanju određenih obrazaca i izraza rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133178>

djela koja se mogu počiniti javnim izražavanjem, poput onih protiv časti i ugleda su: uvreda (čl.147.), teško sramoćenje (čl. 148.), kleveta (čl. 149.) te povreda ravnopravnosti građana (čl. 125.).

Upravo su ograničavanje slobode izražavanja i sankcioniranje govora mržnje jedan od glavnih izazova u zaštiti slobode izražavanja u digitalnom okruženju. Govor mržnje se sve učestalije pojavljuje na internetu i širi razvojem društvenih mreža, te je zbog masovnosti, dosega i količine sadržaja koji nastaje u vrlo kratko vrijeme poseban izazov za regulaciju. Zbog sve veće prisutnosti govora mržnje i njegove pojave kao globalne prijetnje slobodi izražavanja, ali i u cilju promoviranja standarda zaštite slobode izražavanja kao ljudskog prava, UN-ov Specijalni izvjestitelj za slobodu izražavanja je u 2019. godini objavio tematski izvještaj o govoru mržnje²⁴. U izvještaju se pojašnjava okvir koji postojeći međunarodni standardi zaštite ljudskih prava pružaju državama koje razmatraju regulatorne mogućnosti, kao i kako druge pravne osobe i tvrtke trebaju djelovati unutar tog okvira. Posebni izvjestitelj započinje uvodom u međunarodni pravni okvir, usredotočujući se na međunarodne konvencije Ujedinjenih naroda i vodeće tumačenje odredbi koje se odnose na govor mržnje. Potom ističe ključne obveze države u zaštiti i promociji prava na izražavanje i govori o tome kako tvrtke koje moderiraju sadržaj mogu osigurati poštivanje ljudskih prava korisnika i javnosti, te donosi i preporuke za države i tvrtke. Prva preporuka koja je dana jest da države trebaju osigurati jednaku zaštitu ljudskih prava i prava na slobodu izražavanja u digitalnom i fizičkom okruženju, to jest izvanmrežnom i mrežnom okruženju, te da ne bi trebala postojati posebna kategorija za govor mržnje na internetu za koji su sankcije veće nego za govor mržnje koji nije na mreži. Uz navedeno, dana je i vrlo jasna preporuka informacijskom i komunikacijskom sektoru da revidira svoje poslovanje i razvoj usluga u skladu s međunarodnim standardima za zaštitu i promociju ljudskih prava, te je jasno naglašeno da su one dužne to napraviti obzirom da imaju sve veći utjecaj na društvo, pojedinice i javnost.

Upravo su informacijske i komunikacijske tvrtke jedan od ključnih aktera u području zaštite slobode izražavanja u digitalnom okruženju.

²⁴ Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression 2019 Report on Hate Speech. Dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

Na razini Europske unije, taj fenomen je prepoznat i od strane Europske komisije i država članica EU, ali i od samih informacijskih i komunikacijskih tvrtki koje su 2016. godine zajedno donjele Kodeks o postupanju za borbu protiv nezakonitog govora mržnje na internetu²⁵. Kodeks su donjele tvrtke Facebook, Microsoft, Twitter i Youtube, koje su njime potvrdile da "zajedno s drugim platformama i društvenim medijima snose kolektivnu odgovornost za promicanje i omogućavanje slobode izražavanja na internetu" te da "prihvaćaju obvezu suzbijanja nezakonitog govora mržnje na internetu (...) i podupiru Europsku komisiju i države članice EU-a u nastojanjima da osiguraju da internetske platforme ne pružaju mogućnosti za masovno širenje nezakonitog govora mržnje na internetu."²⁶ Obveze tvrtki koje su potvrđene Kodeksom obuhvaćaju širok raspon djelovanja, od uspostavljanja bolje suradnje na međunarodnoj razini, edukacija i informiranja korisnika usluga, ali temeljna odredba Kodeksa je da tvrtke imaju obvezu da u 24 sata pregledaju i uklone prijavljeni sadržaj koji predstavlja ilegalan govor mržnje prema nacionalnom kaznenom zakonodavstvu. Provedba ove inicijative u smislu uklanjanja sadržaja koji predstavlja govor mržnje prema nacionalnom kaznenom zakonodavstvu do sada donosi dobre rezultate jer "informatička poduzeća brzo reagiraju na prijavljeni rasistički i ksenofobni govor mržnje, međutim, moraju se pobrinuti za bolje povratne informacije korisnicima koji prijave sadržaj i transparentnije izvještavati o prijavama i uklanjanju sadržaja." ²⁷

S druge strane, upitno je u kojoj mjeri je Kodeks dovoljan i pravi odgovor na pojavnost govora mržnje na internetu. Naime, iz perspektive slobode govora, ali i općenito iz perspektive zaštite ljudskih prava, ovakav pristup ima više manjkavosti i zbog toga je i kritiziran od strane nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva.²⁸ Ono što zabrinjava u provedbi Kodeksa je da je sama definicija govora mržnje u Kodeksu preširoka, te da nije u skladu s međunarodnim standardima zaštite slobode govora; zatim praksa u kojoj se tvrtkama daju ovlasti koje im ne bi trebale pripadati, te nedostatak

²⁵ Kodeks o postupanju za borbu protiv nezakonitog govora mržnje na internetu. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf

²⁶ Ibid.

²⁷ Europska komisija. Priopćenje za tisak 04. veljače 2019.: Borba protiv nezakonitog govora mržnje na internetu – EU-ov Kodeks postupanja osigurava brzu reakciju. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hr/IP_19_805

²⁸ Vidi: Article 19. EU: European Commission's Code of Conduct for Countering Illegal Hate Speech Online and the Framework Decision. Dostupno na: <https://www.article19.org/resources/eu-european-commissions-code-of-conduct-for-countering-illegal-hate-speech-online-and-the-framework-decision/>

participacije i transparentnosti tvrtki koje sudjeluju u procesu uklanjanja govora mržnje. Također, iako se u Kodeksu navodi više aktivnosti koje su se tvrtke obvezale provoditi u cilju suzbijanja govora mržnje, poput šire edukacije i boljeg informiranja korisnika o standardima, govoru mržnje i slobodi govora, naglasak u provedbi se u najvećoj mjeri oslanja na uklanjanje sadržaja. Međutim, samo uklanjanje sadržaja nije i ne može biti jedini odgovor na kompleksno pitanje pojave govora mržnje, a prekomjerno uklanjanje može dovesti do povrede slobode izražavanja i prekomjernog nadziranja sadržaja.

Kao odgovor na pojavu govora mržnje u digitalnom okruženju, članice Europske unije Njemačka i Francuska uvele su regulativu sličnu Kodeksu u svoje nacionalno zakonodavstvo. Najprije je Njemačka u 2017. godini donjela zakon poznat kao NetzDG koji zahtijeva od velikih platforma društvenih mreža, kao što su Facebook, Instagram, Twitter i YouTube, brzo uklanjanje "ilegalnog sadržaja", kako je definirano u 22 odredbe njemačkog kaznenog zakona. Za kršenje zakona, to jest ne uklanjanje ilegalnog sadržaja, predviđene su visoke novčane kazne do čak 50 milijuna eura. Međutim, provedba zakona dovela je do niza slučajeva blokiranja korisnika i uklanjanja sadržaja za koji nije sigurno je li predstavljao ilegalni sadržaj, te je više sudskih sporova zbog povrede slobode izražavanja. Postoji zabrinutost da bi tvrtke zbog bojazni od velikih sankcija mogle provoditi pretjerano uklanjanje sadržaja. Također, vrlo je problematično da se problemu govora mržnje pristupa isključivo kroz uklanjanje sadržaja, te da se tvrtkama daju ovlasti za procjenu što je a što nije ilegalni sadržaj, što je inače u isključivoj nadležnosti suda.²⁹

U 2019. godini, Francuska je također uvela zakon koji se na sličan način obvezuje društvene mreže na uklanjanje ilegalnog sadržaja u roku od 24 sata. Efekte koje će ovaj zakon imati na slobodu govora u Francuskoj tek treba vidjeti.

U Hrvatskoj je slična inicijativa pokrenuta najavom donošenja Zakona o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama, koji je bio najavljen u zakonodavnom Planu zakonodavnih aktivnosti Ministarstva pravosuđa za treće tromjesečje 2019. godine.³⁰ Naime, govor mržnje u Hrvatskoj jest u porastu, te predstav-

²⁹ Vidi: Human Rights Watch. Germany: Flawed Social Media Law. Dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2018/02/14/germany-flawed-social-media-law>

³⁰ Prijedlog Plana zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2019. godinu. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama//Plan%20zakonodavnih%20aktivnosti%20za%202019.%20godinu.pdf>

lja izazov u zaštiti slobode izražavanja, na što je upozorila Europska komisija protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe (ECRI) u izvješću za Hrvatsku objavljenom u svibnju.³¹ Kako ECRI navodi, "na slobodu izražavanja u Hrvatskoj u 2018. godini negativno djeluje pojavnost govora mržnje u javnom diskursu, pogovoto rasističkog govora mržnje usmjerenog protiv Srba, LGBT osoba i Roma". Na porast govora mržnje u Hrvatskoj upozoravale su i organizacije civilnog društva za ljudska prava, akademska zajednica i kao i pravobraniteljstva.

Međutim, kako se može isčitati iz Obrasca prethodne procjene učinka propisa za Zakon o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama³², predviđeni Zakon bi se oslanjao na postojeću praksu unutar EU, a time i na spomenutu zakonodavnu regulativu – njemački NetzDG.

Obzirom na već navedene manjkavosti tog pristupa, postoji zabrinutost da bi uvođenje ovakvog zakonodavnog rješenja u Hrvatskoj moglo imati ozbiljne posljedice na slobodu izražavanja, te bi moglo dovesti do prekomjernog uklanjanja sadržaja, pa i uklanjanja sadržaja koji spada u domenu slobode govora, posebno uzimajući u obzir postojeće izazove i kršenja ljudskih prava koja su zabilježena u ovom području u prošlim godinama.³³ Također zabrinjava da u vezi s najavljenim Zakonom o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama nije provedena široka javna i stručna rasprava po tom pitanju, niti je transparentno objavljeno koje su aktivnosti poduzete kako bi se pristupilo izradi zakona.

Uzimajući u obzir sve navedeno, jasno je da je pitanje slobode izražavanja i suzbijanja govora mržnje kompleksno pitanje, te da se ne može svesti samo na sankcioniranje i uklanjanje takvog sadržaja iz javnosti, bilo da se radi o govoru mržnje na internetu ili u bilo kojem drugom javnom prostoru. Govor mržnje ne može se rješavati parcijalno, samo na društvenim mrežama, već treba razmišljati o holističkim i komplementarnim rješenjima koja uključuju građanski odgoj i obrazovanje, medijsku pismenost te efikasno i brzo sankcioniranje najtežih oblika govora mržnje, ali i osnaživanje skupina ili osoba koje su meta govora mržnje.

31 ECRI Report on Croatia (fifth monitoring cycle), 2018. Dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>

32 Obrazac prethodne procjene učinka propisa za Zakon o sprječavanju neprimjerenog ponašanja na društvenim mrežama. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=9137>

33 Vidi: T.Đaković, I. Novosel: Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2018. godinu. Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, ožujak 2019. Dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2019/03/Ljudska-prava-u-Hrvatskoj-2018.pdf>

