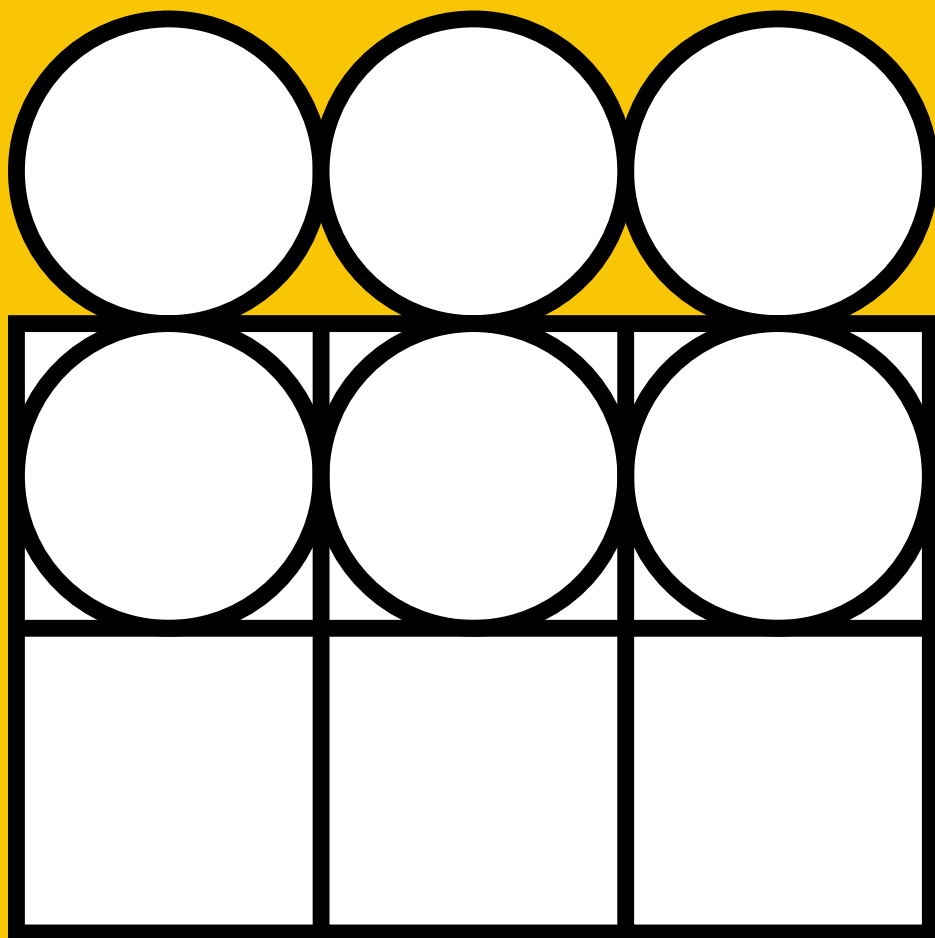


Analiza međunarodnih preporuka za Hrvatsku



Zaključci o implementaciji relevantnih preporuka upućenih Hrvatskoj od strane međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava, a koje se odnose na govor mržnje, slobodu izražavanja i zaštitu od diskriminacije

Uvod	4
Zakonodavni okvir	7
Praćenje podataka o govoru mržnje	12
Prevenција kroz obrazovanje	16
Mediji i govor mržnje	21
Odgovornost političara i javnih osoba	25
Izobrazba pravosudnih dužnosnika	29

UVOD

Ova analiza implementacije preporuka provedena je u sklopu projekta 'Jačanje sustava zaštite i osnaživanje zajednica za prepoznavanje i suzbijanje govora mržnje u Hrvatskoj'. Cilj projekta je primjenom holističkog pristupa u suzbijanju govora mržnje postići dugoročne društvene promjene u području prava na zaštitu od diskriminacije, slobodu izražavanja i prava na sudjelovanje u društvenom i političkom životu svih građana, a pogotovo pripadnika/ica manjinskih i ranjivih društvenih skupina koje su prema relevantnim istraživanjima najčešće meta i žrtve govora mržnje, a u svrhu jačanja interkulturalnog dijaloga i izgradnje demokratskog, pluralističkog i inkluzivnog društva.

Analizom su obuhvaćene preporuke sljedećih međunarodnih tijela:

- a) Vijeće Europe – ECRI — Europska komisija protiv rasizma i netolerancije¹
- b) UN – CERD — Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije²
- c) UN – UPR — Preporuke Radne skupine o Univerzalnom periodičnom pregledu ljudskih prava³
- d) EQUINET — Europska mreža tijela za jednakost⁴

Prilikom izrade analize preporuka, osim gore navedenih, konzultirane su i preporuke Jedinice Vijeća Europe za seksualnu orijentaciju i rodni identitet (sogi)⁵, preporuke iz Rezolucije Odbora ministara CM/ResCMN(2022)2 o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja je usvojena na 1426. sastanku Vijeća Europe, održanom 23. veljače 2022. godine⁶, preporuke Odbora ministara Vijeća Europe za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava (npr. u predmetu *Sabalić i Miljević*)⁷ i preporuke Odbora stručnjaka za borbu protiv govora mržnje (ADI/MSI-DIS)⁸.

U ovom dokumentu preporuke su grupirane prema područjima koja se ponavljaju u preporukama različitih tijela te su istaknuta područja u kojima je uočen prostor za napredak u implementaciji preporuka i učinkovitijem suzbijanju govora mržnje u Hrvatskoj.

- 1 Izvješće petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske od strane Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti Vijeća Europe, usvojeno 21. ožujka 2018. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/16808b57co>
- 2 Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske, listopad 2023., dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FHRV%2FCO%2Fg-14&Lang=en
- 3 Preporuke Radne skupine o UPR-u na hrvatskom jeziku, prosinac 2020., dostupno na: <https://mvep.gov.hr/informacije-za-gradjane-244593/ugovori-dokumenti-i-obracsci/dokumenti/univerzalni-periodicni-pregled-ljudskih-prava/27170>
- 4 Europska mreža tijela za jednakost, Preporuke za suzbijanje diskriminacije i govora mržnje u predizbornim kampanjama, 2019., dostupno na: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/05/equinet_preporuke_hr_-_croatia.pdf
- 5 Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/sogi>
- 6 Dostupno na: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5a420
- 7 Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments>
- 8 Preporuka CM/Rec(2022)16 Odbora ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje (Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member states on combating hate speech), dostupno na: <https://edoc.coe.int/en/racism/11119-combating-hate-speech-recommendation-cmrec202216-and-explanatory-memorandum.html>

ZAKONODAVNI OKVIR

U svom Izvješću petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske⁹, ECRI preporučuje vlastima usklađivanje Kaznenog zakona s ECRI-jevom Općom preporukom o politikama (GPR) br. 7.¹⁰ Osobito trebaju (i) u sve odredbe kaznenog prava kojima je cilj suzbijanje rasizma i nesnošljivosti ugraditi osnovu državljanstva; (ii) kriminalizirati poticanje na diskriminaciju; (iii) unijeti odredbu protiv javnog izražavanja, s rasističkim ciljem, ideologije koja tvrdi da postoji superiornost ili umanjuje vrijednost ili nipodaštava neku skupinu osoba na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog podrijetla i (iv) kriminalizirati proizvodnju i pohranjivanje pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži iskazivanja rasizma.

U članku 325. Kaznenog zakona, stavku 1. kriminalizira se poticanje na nasilje i mržnju usmjerene prema skupini osoba ili pripadniku skupine zbog njihove 'rasne, vjerske, nacionalne ili etničke pripadnosti, podrijetla, boje kože, spola, spolnog opredjeljenja, rodnog identiteta, invaliditeta ili kakvih drugih osobina' putem tiska, radija, televizije, računalnog sustava ili mreže, na javnom skupu te je

zapriječena kazna zatvora do tri godine. Ne spominje se poticanje na diskriminaciju, temeljem ECRI-eve GPR br. 7, stavak 18.a.¹¹ Iako se izričito ne spominje državljanstvo kao osnova, država smatra da je ono obuhvaćeno pojmom 'kakva druga osobina'. Međutim, nema sudske prakse koja bi to potvrdila.

U članku 147. Kaznenog zakona kriminalizira se uvreda, a u članku 149. kleveta, dok je u članku 139. zapriječena kazna za prijetnju. Ne spominje se nikakva osnova, protivno onome što je preporučeno u GPR br. 7., stavku 18.b i c.¹² Država je u svom odgovoru navela kako se te odredbe trebaju tumačiti zajedno s člankom 87., stavkom 21. Kaznenog zakona, prema kojem će se smatrati otegotnom okolnošću ako je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe (st. 21. GPR br. 7), te da bi to bilo u skladu s GPR br. 7., stavak 18., točkama b i c. Iako se slaže s tim zaključkom, ECRI ipak primjećuje kako u navedenom članku nije navedeno državljanstvo kao osnova za kvalifikaciju zločina kao zločina iz mržnje ili kao osnova za otegotnu okolnost.

U Kaznenom zakonu nedostaje navođenje javnog izražavanja, s rasističkim ciljem, ideologije koja tvrdi da postoji superiornost ili umanjuje vrijednost ili nipodaštava neku skupinu osoba na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog podrijetla, kako je to predviđeno u GPR br. 7. stavak 18.d. 5.¹³ Iako je u članku 325., stavku 1. Kaznenog zakona obuhvaćena zabrana jav-

nog širenja ili dijeljenja pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži rasističke manifestacije, nema određenih odredbi o proizvodnji i pohranjivanju takvih materijala, kako je to preporučeno u GPR br. 7, stavku 18.f.

Vezano uz kaznenopravni okvir, CERD je izrazio zabrinutost zbog izvješća o učestalim propustima da se na odgovarajući način prepoznaju, procesuiraju i kazneno gone zločini iz mržnje, koji se često gone kao prekršaji, a ne kao kaznena djela te zbog podataka o niskoj stopi primjene odredbe o rasističkoj motivaciji kao otegotnoj okolnosti od strane sudova.¹⁴ U praksi su u potpunosti nejasni kriteriji na temelju kojih se govor mržnje jednog počinitelja procesuiraju, a sličan govor mržnje drugog počinitelja opravdava te se odbacuje kaznena prijava.¹⁵ Time se šalje poruka počiniteljima takvih kaznenih djela kako je govor mržnje prihvatljiv te se na taj način nepopravljivo šteti generalnoj prevenciji kaznenih djela, prilikom čega žrtve takvih djela ostaju nezaštićene.

Vezano uz prekršaje, novi Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje¹⁶ definira prekršaje koji potpadaju pod pojam zločina iz mržnje, ali ne normira govor mržnje kao prekršaj i ne prati počinitelje koji su osuđeni po čl.6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.¹⁷ Kako bi se unaprijedilo praćenje i sankcioniranje prekršaja, stručnjaci ukazuju da bi valjalo i u prekršajne zakone uvesti odredbu slična onoj čl.87.st.21. Kaznenog zakona te se jasno istakne da u slučajevima kada mržnja nije kvalifikatorna okolnost djela da se tretira kao otegotna.¹⁸ Također, zadnjim izmjenama Zakona o prekršajima protiv

javnog reda i mira¹⁹ samo se postrožuju sankcije, ali se ne definira sadržaj članka 5. koji je još uvijek neodređen i širi od pojma govora mržnje.

- 9 Izvješće dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/168o8b57co>
- 10 Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti, Opća politička preporuka ECRI-a o generalnim smjernicama br. 7: Nacionalno zakonodavstvo za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>
- 11 Ibid.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske, listopad 2023., dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FHRV%2FCO%2F9-14&Lang=en
- 15 Zagreb Pride, Rozi megafon (2023), str. 86., dostupno na: https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf
- 16 Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje (NN 43/2021), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_04_43_841.html
- 17 Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (NN 41/77, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/279/Zakon-o-prekr%C5%A1ajima-protiv-javnog-reda-i-mira>
- 18 Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/vrlo-mali-broj-zlocina-iz-mrznje-posljedica-neprijavljanja-i-neprepoznavanja-djela-40539>
- 19 Zakon o izmjenama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (NN 47/2023), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_05_47_806.html

PRAĆENJE PODATAKA O GOVORU MRŽNJE

U cilju adekvatnog prikupljanja relevantnih statističkih podataka, ali i razgraničenja obveza pojedinih institucija koje se bave suzbijanjem zločina iz mržnje, na prijedlog Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Republike Hrvatske, u 2021. godini usvojen je novi Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje²⁰. Novim Protokolom definirani su i posebni obrasci za statističko prikupljanje podataka o slučajevima zločina iz mržnje i to Obrazac za statističko praćenje kaznenih djela u vezi s člankom 87. stavkom 21. Kaznenog zakona, Obrazac za statističko praćenje govora mržnje te Obrazac za statističko praćenje prekršaja motiviranih mržnjom, koji su sastavni dio Protokola.

Iako je Protokol usvojen krajem 2021., podaci prikupljeni po novom, unaprjeđenom sustavu praćenja bit će dostupni tek za 2023. godinu i to nakon prvog kvartala 2024. jer Ured za ljudska prava i prava nacionalne manjine nije zaprimio podatke temeljem kojih može početi objedinjavanje za prethodnu godinu.²¹ Novi Protokol definira koje prekršaje označava izraz “zločin iz mržnje”, ali propušteno je normirati govor mržnje kao prekršaj. Također, prekršaj iz član-

ka 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira se Protokolom ne prati, a počinitelji iz predmeta pred Europskim sudom za ljudska prava (Sabalić, Beus, Zahtila) su osuđeni upravo po tom članku. Kako bi se unaprijedilo praćenje prekršaja iz mržnje, valjalo bi u sam Prekršajni zakon unijeti definiciju prekršaja iz mržnje i uz nju vezati konkretne pravne posljedice u smislu otegotnog vrednovanja onda kada mržnja, odnosno predrasuda, ne predstavlja obilježje djela.²²

U Nacionalnom planu zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027.godine²³ prepoznata je važnost statističkog praćenja zločina iz mržnje pa će tako Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina pratiti tijek postupka u svakom pojedinom predmetu, objedinjavati statističke podatke o zločinu iz mržnje i objavljevati ih na svojoj mrežnoj stranici, a objavljeni statistički podaci sadržavat će motiv (naznaku zaštićene osobe) i pravnu kvalifikaciju kaznenog djela ili prekršaja od strane svih nadležnih tijela koja su postupala u predmetu. Također, u planu je navedeno da će se naglasak staviti i na preciznije vođenje statističke evidencije zločina iz mržnje uz jasno navođenje diskriminatorne osnove. Potrebno je i sustavno praćenje i unaprjeđenje evidencija o zločinima počinjenim iz mržnje, pri čemu revidirani Protokol za praćenje zločina iz mržnje predstavlja značajan iskorak jer uređuje praćenje predmeta od trenutka počinjenja djela do pravomoćnog okončanja postupka. Na taj način omogućeno je praćenje tijeka i ishoda svakog predmeta, ali i prikupljanje podataka o osobinama zbog koje su zločini počinjeni.²⁴

U provedbenom Akcijskom planu suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu²⁵ predviđena je izrada baze podataka koji se prikupljaju temeljem Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, a kao jedna od aktivnosti navedeno je i objavljivanje polugodišnjih podataka o slučajevima zločina iz mržnje koje do objavljivanja ove analize nije provedeno. CERD je izrazio zabrinutost zbog razlike između broja slučajeva rasne diskriminacije službeno evidentiranih sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije i mnogo većeg broja slučajeva rasne diskriminacije navedenog u ispitivanjima pripadnika etničkih ili nacionalnih manjina i osoba koje nisu hrvatski državljani.²⁶ U svojim preporukama Hrvatskoj predložio je da se u koordinaciji s radnom skupinom za praćanje zločina iz mržnje osigura prikupljanje detaljnih podataka o broju i vrsti pritužbi zbog rasne diskriminacije, rasističkog govora mržnje i zločina iz mržnje, o broju pokrenutih istraga, kaznenih progona i izrečenih presuda te o naknadi koja je dodijeljena žrtvama, razvrstane po dobi, spolu i etničkom, odnosno, nacionalnom podrijetlu žrtava.

- 20 Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje (NN 43/2021), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_04_43_841.html
- 21 Zapisnik s 5. sjednice Savjeta za ljudska prava održane 18. travnja 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Zapisnik%20s%205.%20sjednice%20Savjeta.pdf>
- 22 Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/vrlo-mali-broj-zlocina-iz-mrznje-posljedica-neprijavlivanja-i-neprepoznavanja-djela-40539>
- 23 Vlada RH, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20ZPLJP%20razdoblje%20do%202027.pdf>
- 24 Ibid.
- 25 Vlada RH, Akcijski plan suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20diskriminacije%202023.pdf>
- 26 Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske, listopad 2023., dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FC%2FHRV%2FCO%2F9-14&Lang=en

PREVENCIJA KROZ OBRAZOVANJE

U svom izvješću ECRI je preporučio Hrvatskoj da uvede obvezno obrazovanje o ljudskim pravima kao dio građanskog obrazovanja u sve školske nastavne planove i programe, posebno u pogledu prava na jednakost i zabrane diskriminacije. Potrebno je izraditi odgovarajuće udžbenike, a nastavnici bi trebali nastaviti dobivati potrebnu obuku iz ovih predmeta.²⁷ Državna tijela obavijestila su ECRI da je Ministarstvo znanosti i obrazovanja u siječnju 2019. donijelo kurikulum za međupredmetnu temu 'Građanski odgoj i obrazovanje (GOO) za osnovne i srednje škole u Republici Hrvatskoj'. Ova tema obuhvaća tri domene: i) ljudska prava; ii) demokracija; i iii) društvo. Obvezna je u svim školama zajedno sa šest drugih međupredmetnih tema. Uvođenje ovih nastavnih planova i programa poklopilo se s provedbom eksperimentalnog programa pod nazivom 'Škola za život' koji predviđa cjelovitu kurikularnu reformu u zemlji. U okviru ovog programa od 2019. godine, kako je država izvijestila ECRI²⁸ organiziraju se edukacije za nastavnike za povećanje kompetencija za međupredmetne teme, a pripremaju se i novi odgovarajući udžbenici za školsku godinu 2020./2021. Nekoliko nastavnih materijala

i priručnika koji pokrivaju teme ljudskih prava, kao što je prevencija nasilnog ekstremizma; borbe protiv antisemitizma i drugih oblika diskriminacije i učenja o holokaustu, također su prevedeni na hrvatski jezik i uključeni u obrazovne alate.

ECRI je, uzevši u obzir navedene poduzete korake, zaključio da je preporuka implementirana, ali je pozvao institucije da pomno prate provedbu okvira građanskog odgoja. Također je dao preporuku da država osigura sveobuhvatno i dosljedno početno i kontinuirano osposobljavanje odgojno obrazovnih radnika/ica, s ciljem pružanja članovima nastavničke profesije potrebnu osjetljivost i vještine za obrazovanje o ljudskim pravima te da teme kao što su pravo na jednakost i zabranu diskriminacije budu prioritet u praksi. ECRI je također naveo, budući da je riječ o novom kurikulumu, da bi Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja trebao provesti evaluaciju provedbe dosadašnjeg kurikuluma, posebno u svjetlu COVID-a 19 i online obrazovanja. Provedba vanjskog vrednovanja Građanskog odgoja i obrazovanja predviđena je Akcijskim planom zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu²⁹, a do objavljivanja ove analize nisu objavljeni rezultati tog vrednovanja.

Organizacije civilnog društva koje rade u području Građanskog odgoja i obrazovanja upozoravaju da je u osnovnim i srednjim školama GOO i dalje samo jedna od šest međupredmetnih tema.³⁰ Samo u nekim školama se dodatno provodi i kao izvannastavna aktivnost. Provođenjem GOO-a samo kao međupredmetne teme ne osigurava se dovoljno

vremena i fokusa u nastavnom programu za kvalitetan razvoj građanske kompetencije učenika. Istraživanje good Inicijative³¹ o provedbi međupredmetne teme Građanskog odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama pokazuje da je provedba, iz perspektive provoditelja manjkava, neusklađena te da nedostaje sustav koordinacije provedbe međupredmetnih tema na razini škola. Učitelji također ističu da je njihova inicijalna edukacija bila manjkava i u pogledu metodike provedbe međupredmetnih sadržaja, ali i u sadržajnom aspektu građanskog odgoja i obrazovanja. Istraživanje ukazuje da građanski odgoj i obrazovanje zbog svoje sadržajne i izvedbene eklektičnosti predstavlja izazov za implementaciju te iako ovako koncipiran kao međupredmetna tema ima svojih pozitivnih strana, u konačnici prevladavaju manjkavosti.

Istraživanje političke pismenosti učenika završnih razreda srednjih škola ukazuje na nisku kompetenciju djece i mladih u građanskoj, medijskoj i političkoj pismenosti.³² S obzirom na vrlo izražene razlike u političkom znanju i stavovima između učenica i učenika te gimnazijalaca u odnosu na učenike strukovnih programa, zaključuje se da nije napravljen adekvatan pomak u razvoju i implementaciji građanskog odgoja i obrazovanja koji je trebao smanjiti razlike i povećati političku pismenost svih učenika završnih razreda srednjih škola u Hrvatskoj.³³

Vezano uz usavršavanje nastavnika i nastavnica za provedbu građanskog odgoja i obrazovanja, Nacionalnim planom zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027.

godine³⁴ je predviđeno da će se provoditi aktivnosti kojima se unapređuje razina znanja odgojno-obrazovnih radnika o temama iz područja ljudskih prava, prevenciji diskriminacije i nasilja, primjeni uključivih metoda podučavanja za rad s polaznicima obrazovanja iz skupina u nepovoljnom položaju te će se jačati sustav stručne potpore u obrazovnim ustanovama za djecu koja su žrtve diskriminacije i vršnjačkog nasilja. Međutim, izuzev uvođenja novih kolegija o ljudskim pravima u Europskoj uniji ili uključivanje nove materije u već postojeće kolegije, izvođenje kolegija iz područja ljudskih prava i demokratskog i aktivnog građanstva za studente visokih učilišta, ili uključivanja tema vezanih za zaštitu ljudskih prava u postojeće studijske programe kriminalistike kao i program policijske škole, Akcijskim planom zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu³⁵ nije planirana dodatna podrška ili unaprjeđenje postojećih edukacija za nastavnike/ice koji već rade u sustavu, u cilju osiguravanja kvalitetne podrške razvoja građanskih kompetencija kod učenika.

- 27 <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a277b2>
- 28 ECRI, Zaključci ECRI-a o provedbi preporuka u odnosu na hrvatsku podložnim privremenom nastavnom praćenju, svibanj 2021., dostupno na: <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/2021/11/ECRI-izvjesce.pdf>
- 29 Vlada RH, Akcijski plan zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu, dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20zastite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%202023.pdf>
- 30 Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>
- 31 Kovačić, M., N. Baketa i M. Bajkuša, Provedba međupredmetne teme 'Građanski odgoj i obrazovanje' u osnovnim i srednjim školama u Hrvatskoj: rezultati kvalitativnog istraživanja. Zagreb: Forum za slobodu odgoja, 2023, dostupno na: <https://goo.hr/wp-content/uploads/2023/04/Provedba-medupredmetne-teme-GOO-u-OS-SS-u-HR-rezultati-kvalitativnog-istrazivanja-2023.pdf>
- 32 Baketa, N., Bovan, K. i Matic Bojić, J., Istraživanje političke pismenosti učenika završnih razreda srednjih škola u Republici Hrvatskoj – istraživački izvještaj za 2021. godinu. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, 2021, dostupno na: http://goo.hr/wp-content/uploads/2021/05/politicka_pismenost_ucenika_i_ucenica_2021_istrazivacki_izvjestaj.pdf
- 33 Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>
- 34 Vlada RH, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20ZPLJP%20razdoblje%20do%202027.pdf>
- 35 Vlada RH, Akcijski plan zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20zastite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%202023.pdf>

MEDIJI I GOVOR MRŽNJE

ECRI je izrazio žaljenje zbog bilo kakvog političkog utjecaja na rad Agencije za elektroničke medije te smatra da svako blago sankcioniranje nesnošljivog govora može poslati pogrešnu poruku medijskim kućama te naposljetku stvoriti kulturu nekažnjivosti.³⁶ Zbog toga preporučuje da (i) vlasti osiguraju punu neovisnost Agencije za elektroničke medije te se suzdrže od svakog političkog pritiska na to tijelo (ii) i potiče Agenciju za elektroničke medije na odlučno djelovanje u svim slučajevima govora mržnje te izricanje odgovarajuće novčane kazne, kao i na odvrćajuće djelovanje protiv širenja rasističkog i nesnošljivog izražavanja.

Postupak izbora članova i članica Vijeća za elektroničke medije (VEM) i dalje je ovisan o političkim faktorima. Članove Vijeća za elektroničke medije i dalje imenuje Sabor običnom većinom na prijedlog Vlade na temelju javnog poziva za predlaganje kandidata. Mogućnost da članovi Vijeća budu imenovani na više petogodišnjih mandata te presudan utjecaj obične saborske većine na imenovanje članova dovodi u pitanje političku neovisnost tog regulatornog tijela.³⁷ U Hrvatskoj i dalje nema neovisnog sveobuhvatnog

samoregulatornog vijeća za medije (uključujući i tiskane medije) koje bi imalo ovlasti i kapacitet za rješavanje problema pluralizma medija, podizanja novinarskih i medijskih standarda izvještavanja o ranjivim i marginaliziranim društvenim skupinama, reguliranja i sankcioniranja govora mržnje i zaštite slobode izražavanja u medijima te drugih područja koja su važna za medijske slobode u Hrvatskoj.³⁸

Izmjene Zakona o elektroničkim medijima uvedene su 2021. kako bi se medijski prostor oslobodio nezakonitog sadržaja, čak i kada ga ne proizvodi sam medij.³⁹ Unatoč ovim izmjenama, nezakoniti sadržaj i tijekom 2022. bio je prisutan u komentarskim rubrikama ispod članaka na elektroničkim publikacijama, a uočen je i porast govora mržnje na društvenim mrežama.⁴⁰ Vezano uz govor mržnje na internetu, ECRI zaključuje kako u Hrvatskoj mnogi internetski portali ne razumiju dovoljno uredničku odgovornost za online objave te da se pravovremeno ne skida i ne uklanja nezakonit sadržaj.⁴¹ ECRI stoga smatra kako nadležna tijela i institucije, u suradnji s nevladinim organizacijama, regulatornim tijelima i ostalim dionicima kao što su udruge novinara, trebaju izraditi strategiju za suzbijanje kibernetičkog govora mržnje koja uključuje, inter alia, izobrazbu operatora internetskih stranica.⁴²

Iako je Ministarstvo kulture i medija još potkraj 2021. godine započelo proces izmjene Zakona o medijima te je osnovana radna grupa i provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, izmjene tog zakona nisu donesene. ECRI također primjećuje kako Novinarsko vijeće časti, samoregulirajuće tijelo,

prati poštovanje Kodeksa časti novinara. Međutim, u izvješćima se spominje kako taj Kodeks nije široko poznat ni primjenjivan pa upravo iz tog razloga ECRI preporučuje vlastima da, bez miješanja u neovisnost medija, potiču medije na osiguranje boljeg poštovanja etičkih standarda i olakšavanje izobrazbe o tome. ECRI također vlastima preporučuje pokretanje kampanje za senzibiliziranje o sprečavanju i suzbijanju govora mržnje, zajedno s medijskim regulatornim i samoregulatornim tijelima, kao i sa civilnim društvom.⁴³

CERD je preporučio Hrvatskoj da poduzme mjere za praćenje i rješavanje problema širenja rasističkog govora mržnje u medijima, na internetu i društvenim medijima, uz blisku suradnju s medijskim kućama, pružateljima internetskih usluga i platformama društvenih medija, te pripadnicima skupina koje su izložene rasističkom govoru mržnje.⁴⁴

- 36 Izvješće petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske od strane Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti Vijeća Europe, usvojeno 21. ožujka 2018. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/168o8b57co>
- 37 Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>
- 38 Ibid.
- 39 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022., ožujak 2023., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravoraniteljice-za-2022-godinu/?wpdmdl=15489&refresh=643fcc17bc7fb1681902615>
- 40 Ibid.
- 41 Izvješće petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske od strane Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti Vijeća Europe, usvojeno 21. ožujka 2018. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/168o8b57co>
- 42 Ibid.
- 43 Izvješće petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske od strane Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti Vijeća Europe, usvojeno 21. ožujka 2018. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/168o8b57co>
- 44 Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske, listopad 2023., dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FC%2FHRV%2FCO%2F9-14&Lang=en

ODGOVORNOST POLITIČARA I JAVNIH OSOBA

Javne osobe, saborski zastupnici i drugi visoki dužnosnici, premda neki od njih imaju imunitet koji ih štiti od eventualnih tužbi i progona, imaju naročitu društvenu odgovornost jer svojim javnim istupanjima dopiru do većeg broja ljudi. Stoga bi upravo javne osobe zbog svog utjecaja trebale javno osuđivati pojave govora mržnje i time poslati poruku o njegovoj neprihvatljivosti. Iako je Pučka pravobraniteljica prepoznala napredak učinjen donošenjem Kodeksa ponašanja za članove Vlade i određene visoke dužnosnike⁴⁵ te Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru⁴⁶, ostaje pratiti kako će se oni primjenjivati u praksi.⁴⁷ Kodeksom Vlade propisuju se opća načela ponašanja vezana uz, primjerice, sukob interesa ili suzbijanje korupcije, dok Kodeks Hrvatskog sabora naglašava i zabranu nasilnog ponašanja u privatnom i javnom djelovanju zastupnika, zabranu širenja mržnje, nesnošljivosti i diskriminacije kao i poticanja i kršenja ljudskih prava.⁴⁸

ECRI preporučuje vlastima osudu govora mržnje i promicanje protugovora političara i visokih dužnosnika.⁴⁹ Dakle, sve političke stranke u zemlji također trebaju osuditi govor mržnje i pozvati svoje članove

i sljedbenike da se suzdrže od njega. I preporuke koje je izdao Equinet, Europska mreža tijela za jednakost⁵⁰, pozivaju političke stranke i kandidate da se moraju suzdržati u svojim programima i kampanjama od korištenja ili podržavanja jezika koji se smatra govorom mržnje. Također pozivaju se i mediji da se tijekom praćenja predizbornih kampanja suzdrže od korištenja ili podržavanja govora mržnje pa se tako izvještavanje o izričaju u izbornim kampanjama koji se smatra govorom mržnje treba voditi na odgovoran način uz dužno obrazloženje i s kritičkim osvrtom na kontekst.

Unatoč njihovom utjecaju, i dalje zabrinjavaju istupi javnih osoba, a posebice pojedinih političara i drugih utjecajnih osoba iz javnog života. Primjerice, umjesto dijaloga i stručne rasprave o ljudskim pravima i jednakosti, svjedočili smo pokušajima manipuliranja podacima i senzacionalističkom pristupu temi transrodnih osoba čak i u Saboru.⁵¹ U izjavama predsjednika RH Zorana Milanovića, u kojima se dotakao Roma i saborskog zastupnika Veljka Kajtazija, sporno je upravo stereotipiziranje Roma. Iako ove izjave nemaju značajke govora mržnje u kaznenopravnom smislu niti su u pravnom smislu diskriminatorne, one predstavljaju širenje stereotipa i predrasuda prema Romima.⁵²

Zabrinjavajuća je i odluka Visokog prekršajnog suda iz 2020. godine kada je sud na općoj sjednici svih sudaca odlučio da poklik 'Za dom spremni' na početku pjesme 'Bojna Čavoglave' Marka Perkovića Thompsona nije prekršaj protiv javnog reda i mira.⁵³ Navedena presuda suprotna je nizu ranijih

odluka kao i odluci iz 2022. godine. Presuda Visokog prekršajnog suda iz 2022. potvrđuje da je postojeći zakonski okvir dostatan za procesuiranje različitih pojavnosti ovog pozdrava (u okviru pjesama, grafiti, objava, skandiranja i sl.). Međutim, potrebno je da sva nadležna tijela ujednačeno postupaju te da se sudski postupci sustavno pokreću, a pozdrav sankcionira.⁵⁴

Najrecentnije preporuke stigle su ljetos od UN-ovog Odbora za eliminaciju rasne diskriminacije.⁵⁵ Prije svega, Odbor je izrazio zabrinutost zbog korištenja rasističkog govora mržnje od strane političara, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini, te od strane utjecajnih javnih osoba, te nedostatak informacija o istragama, kaznenim progonima i osudama političara i javnih osoba za govor mržnje. Stoga je, između ostalog, preporučio da Hrvatska čvrsto osudi svaki oblik govora mržnje i distancira se od rasističkog govora mržnje od strane političara i javnih osoba, te osigura da se govor mržnje istraži i primjereno sankcionira.

Vezano uz praksu Europskog suda za ljudska prava, u nedavnoj odluci u predmetu Sanchez protiv Francuske Sud je proširio odgovornost kada je riječ o političarima koji koriste društvene mreže u političke i izborne svrhe te utvrdio njihovu odgovornost zbog govora mržnje objavljenog od strane trećih osoba.⁵⁶

- 45 Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti (NN 54/2022), dostupno na: <https://zakon.hr/cms.htm?id=52402>
- 46 Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru (NN 140/2022), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_12_140_2113.html
- 47 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022., ožujak 2023., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravoraniteljice-za-2022-godinu/?wpdmdl=15489&refresh=643fcc17bc7fb1681902615>
- 48 Ibid.
- 49 Dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>
- 50 https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/05/equinet_preporuke_hr_-_croatia.pdf
- 51 Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>
- 52 <https://www.ombudsman.hr/hr/politicari-a-osobito-duznosnici-ima-ju-posebnu-odgovornost-ne-siriti-stereotipe-i-predrasude/>
- 53 Visoki prekršajni sud, PRIOPĆENJE ZA JAVNOST od 4. lipnja 2020., dostupno na: <https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2020-10/Priopcenje%20za%20javnost%204%20lipnja%202020.pdf>
- 54 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022., ožujak 2023., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravoraniteljice-za-2022-godinu/?wpdmdl=15489&refresh=643fcc17bc7fb1681902615>
- 55 Dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FC%2FHRV%2FCO%2F9-14&Lang=en
- 56 Više o presudi na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odgovornost-politicara-za-koristenje-drustvenih-mreza-u-politicke-i-izborne-svrhe-zbog-govora-mrznje-od-strane-trecih-osoba-55504>

IZOBRAZBA PRAVOSUDNIH DUŽNOSNIKA

ECRI preporučuje povećanje edukativnih aktivnosti o zločinu iz mržnje za policiju, državno odvjetništvo i sudstvo. Takve bi edukacije trebale obuhvatiti rasistički i homo/transfobni zločin iz mržnje, kao i etničko profiliranje. ECRI također preporučuje vlastima provedbu ocjene učinka kako bi ocijenile izobrazbu i utvrdile u kojoj mjeri ona pomaže učinkovitim prepoznavanju zločina iz mržnje i, ako bude potrebno, prilagodile je. ECRI je u zadnjem izvješću primjetio kako ne postoji održiva izobrazba, a postojeće aktivnosti izobrazbe dostupne su samo na ad hoc ili projektnoj osnovi za zainteresirane.

Također, CERD je Hrvatskoj preporučio da provede programe stručnog usavršavanja za policijske službenike, državne odvjetnike i druge službenike tijela za provedbu zakona, o prepoznavanju i evidentiranju incidenata koji uključuju rasnu diskriminaciju, rasistički govor mržnje i zločine iz mržnje.⁵⁷

Iako je RH značajno unaprijedila svoj zakonski okvir za zaštitu žrtava zločina iz mržnje, organizacije civilnog društva i dalje bilježe propuste u policijskom postupanju u vidu pogrešne kvalifikacije kaznenih djela kao prekršaja ili početnog neprepoznavanja

motiva mržnje u kaznenom djelu koje je počinjeno iz mržnje. Kada se uzme u obzir i činjenica kako i dalje iznimno visok postotak LGBTIQ žrtava zločina iz mržnje uopće ne prijavljuju te zločine, a kao jedan od glavnih razloga navode nepovjerenje u rad policije, postoji evidentna potreba da se ulože još značajniji naponi za unapređenje zaštite.⁵⁸

U Kaznenom zakonu je definirano da je mržnja otegotna okolnost ako nije kvalifikatorna (čl.87.2t.21.), ali prema dostupnim podacima od 14 predmeta u kojima je svakako trebalo istaknuti mržnju kao otegotnu okolnost, to je učinjeno tek u 2, dok u drugim predmetima sudovi nisu spominjali mržnju ni kao otegotnu okolnost prilikom odmjeravanja kazne, a ni državni odvjetnici se nisu žalili, što je povreda postupovnog prava.⁵⁹

Neki od problema koji bi se mogli riješiti provedbom međusektorskih edukacija su: ne prepoznavanje diskriminatornih motiva, procesuiranje kao prekršaj, umjesto kaznenog djela, kao i upućivanje žrtve da u posebnom građanskom postupku potražuju naknadu štete, primjena ne bis in idem načela. U odnosu na RH, ESLJP je već u nekoliko predmeta utvrdio povredu čl.14. Konvencije u svezi s čl.2. i 3. Konvencije u njihovom postupovnom aspektu (Šečić, Škorjanec, Sabalić i Beus). Europski sud za ljudska prava kao i Pučka pravobraniteljica u nekoliko su navrata ukazivali na potrebu za edukacijom policijskih službenika o prepoznavanju i procesuiranju zločina iz mržnje.

Premda članak 325. Kaznenog zakona pokriva širok krug diskriminatornih osnova, generalna

klauzula se nekada preširoko tumači i u praksi se obuhvaćaju osobine koje ne bi trebale kao što su status branitelja, pripadnost političkoj stranci i sl.⁶⁰ Kao što smo ranije naveli, i dalje postoji problem preklapanja kaznenog djela i prekršaja zbog čega dolazi do čestih situacija kada se slično činjenično stanje slučaja jednom regulira kao kazneno djelo, a jednom kao prekršaj. Također, u sudskoj praksi ne postoji niti jedan primjer procesuiranog govora mržnje temeljem spola, odnosno ne prepoznaje se mizogini motiv u takvim slučajevima.⁶¹ Još jedan od problema detektiran u praksi Europskog suda za ljudska prava je problem nacionalnih sudova prilikom balansiranja govora mržnje i slobode izražavanja. Zaključno, važno je imati na umu da govor mržnje ovisi o kontekstu, a ne samo o definiciji te da je na sudu da procijeni od slučaja do slučaja radi li se o govoru mržnje. Upravo bi se gore navedene nedosljednosti u praksi najbolje riješile kroz edukaciju sudaca.

U Akcijskom planu suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu⁶² predviđene su navedene aktivnosti; provedba regionalnih višesektorskih radionica na temu zločina iz mržnje i pružanja podrške žrtvama zločina iz mržnje u suradnji s Pravosudnom akademijom i Policijskom akademijom te procjena potreba za usavršavanjem sudaca, državnih odvjetnika, policijskih službenika, državnih službenika i djelatnika ustanova socijalne skrbi o nediskriminaciji, zločinu iz mržnje i govoru mržnje, a do objavljivanja ovog izvještaja nemamo saznanja o broju provedenih radionica. Također, nismo uspjeli pronaći informaciju je li provedena ocjena učinka provedenih izobrazbi te je

li evaluirano u kojoj mjeri ona pomaže učinkovito prepoznavanju zločina iz mržnje.

U narednom razdoblju težit će se povećanju edukativnih aktivnosti o zločinu iz mržnje za službenike koji rade na provedbi zakona, poduzimati intervencije usmjerene na učinkovito prepoznavanje zločina iz mržnje, ali i djelovati na suzbijanju govora mržnje u političkom i drugom javnom prostoru, sportu, internetu i medijima. Potrebne su kontinuirane edukacije, s naglaskom na policijske službenike i pravosudne dužnosnike kako bi se osiguralo prikladno klasificiranje i procesuiranje zločina iz mržnje te unaprijedilo poznavanje prakse Europskog suda za ljudska prava.⁶³

- 57 Odbor za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Hrvatske, listopad 2023., dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FCO%2FHRV%2FCO%2Fg-14&Lang=en
- 58 Zagreb Pride, Rozi megafon, siječanj 2023., dostupno na: https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf
- 59 Zapisnik s 5. sjednice Savjeta za ljudska prava održane 18. travnja 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Zapisnik%20s%205.%20sjednice%20Savjeta.pdf>
- 60 Kuća ljudskih prava, Zaključci s konferencije 'Preporuke međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava – implementacija u Hrvatskoj', listopad 2023., dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/zakljucci-s-konferencije-preporuke-medunarodnih-tijela-za-zastitu-ljudskih-prava-implementacija-u-hrvatskoj-odrzane-6-listopada-2023-godine/>
- 61 Ibid.
- 62 Vlada RH, Akcijski plan suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20diskriminacije%202023.pdf>
- 63 Vlada RH, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20ZPLJP%20razdoblje%20do%202027.pdf>

IZDAVAČ:

Kuća ljudskih prava Zagreb
Selska cesta 112 a/c, 10000 Zagreb
www.kucaljudskihprava.hr

ZA IZDAVAČA:

Ivan Novosel

AUTORICE ANALIZE:

Martina Refi Homolak i Tina Đaković

DIZAJN I PRIJELOM:

Radnja, Antonio Karača

Zagreb, prosinac 2023.



KUĆA
LJUDSKIH
PRAVA
ZAGREB