

Radomir Zekavica*

Normativni i institucionalni okvir zabrane govora mržnje u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Zabrana govora mržnje u međunarodnom pravu i praksi
3. Normativni i institucionalni okvir zabrane govora mržnje u medijima u RS
4. Suzbijanje govora mržnje na internetu i njegove specifičnosti u RS
5. Kritički osvrt na normativna i institucionalna rešenja zabrane govora mržnje u RS i njihovu primenu u praksi
6. Zaključak

1. Uvod

Govor mržnje su različiti načini izražavanja (verbalni, pismeni, putem slika, simbola i na drugi način) jednog specifičnog i, na žalost, ljudima svojstvenog osećanja koje, prema rečima Sigmunda Frojda, predstavlja stanje ega koji želi da uništi izvor svoje nesreće.¹ Ova Frojdova definicija jasno ukazuje da je esencija mržnje kao osećanja želja za destrukcijom objekta mržnje. Mržnja tako predstavlja manifestaciju unutrašnje potrebe čoveka da se oslobodi unutrašnje nelagodnosti i to putem destrukcije objekta za kojeg se mržnja vezuje. Ti objekti mogu biti različiti. Od unutrašnjeg (čovek može mrzeti sebe što može da dovede do želje za suicidom) do različitih spoljašnjih objekata (druga osoba, drugi narod, rasa, pol, itd). Svakako, najdestruktivniji oblik mržnje jeste onaj koji je upućen ka drugom ljudskom biću. Takav tip mržnje sadrži u sebi najveći destruktivni potencijal jer krajnji ishod može da bude potpuno uništenje drugog. Da bi se to desilo, osoba koja mrzi mora svoju mržnju da manifestuje na određeni način (dokle god ona tu mržnju samo oseća, druga osoba nije u opasnosti). Govor mržnje je spoljašnja manifestacija mržnje koju može ali i ne mora da prati preduzimanje odgovarajućih radnji kojima se na konkretan način ugrožava objekat mržnje. Svoj puni destruktivni potencijal mržnja ispoljava onda kada dovede do same radnje koja vodi ka uništenju drugog. Tako gledano, govor mržnje predstavlja svojevrsno „predvorje“ zločina. On ga podstrekuje, motiviše, priprema. Osoba koja se koristi govorom mržnje vrši, u izvesnom smislu, ideološku funkciju jer ubeđuje i sebe i druge u ispravnost mržnje njenih razloga, i tako afirmiše i

* Autor je doktor pravnih nauka i redovni profesor na Kriminalističko policijskom univerzitetu u Beogradu.

¹ S. Freud, *Instincts and their vicissitudes* (1915), *The standard edition of the complete psychological works of Sigmund Freud*, tom. 14, London 1957, s. 135.

sve one postupke koji u praksi mogu da dovedu do destrukcije drugog.

Imajući u vidu rečeno, suzbijanje govora mržnje je od suštinskog značaja za opstanak demokratskog društva u čijem se temelju nalazi duh tolerancije. Upravo ovaj duh nestaje kada je govor mržnje dominantno obeležje opšteg stanja svesti i javnog diskursa u datom društvu. Međutim, potencijalni problem u suzbijanju govora mržnje proizlazi iz činjenice da je njegovo suzbijanje moguće samo uz ograničavanje jedne od temeljnih sloboda demokratskog društva – slobode izražavanja. Tanka je linija razgraničenja između slobode izražavanja i njene zloupotrebe i upravo tu liniju treba uočiti da bi se govor mržnje prepoznao i na adekvatan način sprečio.

U tome svakako pomažu smernice koje su međunarodno pravo i praksa međunarodnih institucija dale, a koje treba da pomognu prepoznavanju govora mržnje. U ovom radu daću najpre kratak osvrt na njih, kako bi nakon toga prešao na centralnu temu ovog rada – a to je način na koji se država Srbija bori protiv govora mržnje. Analiza te teme podrazumeva prikaz normativnog i institucionalnog okvira zabrane govora mržnje u Srbiji, stepen njegove usaglašenosti sa međunarodnim standardima, a nakon toga analizu najznačajnijih problema njegove primene u praksi.

2. Zabrana govora mržnje u međunarodnom pravu i praksi

S obzirom da je zabrana govora mržnje vid ograničenja slobode izražavanja neophodno je, najpre, videti pod kojim uslovima je ovo ograničenje moguće. Ti uslovi su na opšti način utvrđeni u međunarodnom pravu, dok je njihovo preciznije tumačenje dato u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud).

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDP) iz 1948. godine predviđa zaštitu slobode izražavanja rečima – „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.“² Međutim, sloboda izražavanja nije apsolutna. Njena ograničenja predviđaju Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) kao i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Oba dokumenta na jasan način predviđaju zaštitu slobode izražavanja, ali ujedno definišu i njena ograničenja. Tako član 19 stav 3 PGP-a predviđa ograničenja slobode izražavanja, kao vid posebnih dužnosti i obaveza država potpisnica. Ta ograničenja treba da budu utvrđena zakonom i neophodna za poštovanje prava i ugleda drugih lica, kao i za zaštitu nacionalne bezbednosti ili javnog poretka ili javnog zdravlja i morala.³ U vezi sa članom 19 se obično tumači i član 20 PGP-a koji predviđa zabranu određenih vidova propagande. Tako je zabranjena svaka propaganda u korist rata, kao i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.⁴

Još detaljnije regulisanje slobode izražavanja i njenih ograničenja dato je u članu 10 EKLJP. Slično odredbama PGP-a, i EKLJP ističe određene obaveze i odgovornosti u uživanju prava na slobodu izražavanja koje mogu da vode ka njenom ograničavanju ukoliko su one propisane

² Čl. 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

³ Čl. 19 st. 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

⁴ *Ibid*, čl. 20.

zakonom i ako je to neophodno u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.⁵

Evropski sud je u svojim odlukama dao precizne smernice u tumačenju odredbi člana 10 EKLJP. Najpre, on je u više navrata naveo da član 10 predviđa zaštitu ne samo informacija i ideja koje su povoljno primljene ili koje se smatraju za neškodljive, nego i one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju, te da su to upravo zahtevi pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema demokratskog društva.⁶ Dalje, ograničenje slobode izražavanja je dozvoljeno samo ukoliko su kumulativno ispunjena sva tri uslova koja je moguće uočiti u članu 10 st. 2 EKLJP – da ograničenje bude propisano zakonom, neophodno u demokratskom društvu i uvedeno radi ostvarivanja određenog cilja. Sva tri uslova dobila su svoja precizna tumačenja u brojnim odlukama Evropskog suda. Pa tako, biti propisano zakonom ne podrazumeva isključivo pisano nacionalno zakonodavstvo kao izvor takvog ograničenja, već i pravila precedentnog prava ili principe međunarodnog prava.⁷ Procena domaćih sudova da li je određena mera ograničenja slobode neophodna u demokratskom društvu mora počivati na srazmernosti između cilja koji treba da se postigne i sredstva koje se koristi za njegovo postizanje. Prema mišljenju Evropskog suda srazmernost postoji ukoliko domaći sud ustanovi da je postojala „goruća socijalna potreba“ koja zahteva određeno ograničavanje ostvarivanja slobode izražavanja.⁸ Kada je reč o ciljevima ograničavanja slobode izražavanja, Evropski sud nedvosmisleno stoji na stanovištu da domaći sudovi nemaju prava da eventualno ograničavanje uvode zarad nekog drugog cilja osim onih koji su izričito navedeni u članu 10 st. 2 EKLJP.⁹

Imajući u vidu ove opšte uslove za ograničenje slobode izražavanja moguće je preći na analizu njenog ograničenja zarad sprečavanja govora mržnje. Međunarodno pravo i praksa ne nude definiciju govora mržnje koja je opšte prihvaćena. Prvi međunarodni dokument koji sadrži odredbe o zabrani govora mržnje je Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine. S obzirom na svrhu donošenja ove konvencije razumljivo je što se zabrana govora mržnje, koju je moguće prepoznati u članu 4, primarno odnosi na zabranu propagande koja za cilj ima afirmaciju superiornosti neke rase ili grupe osoba izvesne boje ili etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje ili diskriminacije. Osim zabrane takve propagande, Konvencija predviđa obavezu država članica da osude sve organizacije koje se rukovode istim idejama i ciljevima.¹⁰ Prema rečima Tobi Mendela (Toby Mendel), član 4 sadrži četiri osnovna aspekta zabrane govora mržnje: širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti, širenje ideja zasnovanih na rasnoj mržnji, podsticanje rasne diskriminacije i

⁵ Čl. 10 st. 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁶ Evropski sud, *Handyside v. the United Kingdom*, 1976, App. No. 5493/72; *Sunday Times v. United Kingdom*, 1979, App. No. 6538/74; *Lingens v. Austria*, 1986, App. No. 9815/82.

⁷ Evropski sud, *Sunday Times v. United Kingdom* (bel. 6); *Lopes Gomes de Silva v. Portugal*, 2000, App. No. 37698/97.

⁸ Evropski sud, *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 1995, App. No. 13585/88.

⁹ M. Macovei, *Sloboda izražavanja – vodič za primenu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2006, ss. 58-59.

¹⁰ Čl. 4 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

podsticanje na rasno motivisane postupke.¹¹

Zabrana govora mržnje danas je moguća na znatno širem osnovu nego što je to borba protiv rasizma. On je proširen već članom 20 PGP-a koji predviđa zabranu svake propagande u korist rata ili koja zagovara nacionalnu, versku mržnju i podstiče diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Tako se osim govora mržnje zasnovane na rasi, već sa PGP-om predviđa obaveza zabrane govora mržnje motivisanog i drugim razlozima. Danas ti razlozi obuhvataju sve one razloge zbog kojih je moguća i diskriminacija, tj. sva lična svojstva koja predstavljaju osnov diskriminacije. To se uočava i u definiciji govora mržnje date u Preporuci Ministarskog odbora Veća Evrope No.R (97) 20 od 30. 10. 1997. prema kojoj taj pojam podrazumeva “sve oblike izražavanja kojima se šire, raspiruju, podstiču ili opravdavaju rasna mržnja, ksenofobija, antisemitizam ili drugi oblici mržnje utemeljeni na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, te diskriminaciju i neprijateljstvo prema manjinama, migrantima i osobama imigrantskog porekla”.¹²

Najveća teškoća u utvrđivanju postojanja govora mržnje jeste precizno razgraničenje govora mržnje od izražavanja koje u sebi sadrži uvredljive sadržaje po druge, ali koji se ne mogu smatrati govorom mržnje. Neophodnost što preciznijih kriterijuma razgraničenja postoji, tim pre, što sloboda izražavanja podrazumeva i sadržaje koji vređaju, šokiraju ili uznemiravaju.¹³ Mogući pristup u razgraničenju ove dve pojave polazi od toga da treba praviti razliku između izražavanja koje cilja na ideje i izražavanja koje cilja na ljudska bića. U prvom slučaju moguće je govoriti o uvredljivom izražavanju, dok je u drugom reč o izražavanju sa mogućim posledicama zlostavljanja nekog ljudskog bića.¹⁴ To je upravo ono što govor mržnje podstiče i čemu, u krajnjem ishodu, vodi.

U praksi Evropskog suda, moguće je uočiti podršku ovom pristupu. Tako u slučaju *Giniewski v. France*, u kojem je podnosilac predstavke bio osuđen pred nacionalnim sudom za klevetu i propagiranje govora mržnje zbog svojih stavova o presudnom uticaju katoličke doktrine na uspeh antisemitizma, Evropski sud je zauzeo stav da je „podnosilac predstavke prvenstveno tražio da razvije argument o obimu specifične doktrine i njenim mogućim vezama sa poreklom holokausta. Time je dao doprinos, koji je po definiciji bio otvoren za diskusiju, na široku i tekuću debatu, bez izazivanja bilo kakve kontroverze koja je bila odvojena od savremene misli. Razmatrajući štetne efekte određene doktrine, dotični članak doprineo je diskusiji o raznim mogućim razlozima istrebljenja Jevreja u Evropi, što je pitanje od neospornog javnog interesa u demokratskom društvu. U takvim stvarima, ograničenja slobode izražavanja treba strogo

¹¹ T. Mendel, *Hate speech rule under International Law*, Centre for Law and Democracy, 2010, t. 2, <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.02.hate-speech.Macedonia-book.pdf>, očitavanje: 18. 04. 2019.

¹² Preporuka Ministarskog odbora Saveta Evrope No.R (97) 20, s. 107, <https://rm.coe.int/1680505d5b>, očitavanje: 22. 04. 2019.

¹³ Evropski sud (bel. 7).

¹⁴ Tako recimo, roman *Salmana Ruždija (Salman Rushdie) Satanski stihovi*, nesumnjivo je svojim sadržajem i idejama uvredio mnoge u muslimanskom svetu, ali se taj sadržaj i ideje ne mogu smatrati izrazom govora mržnje jer nisu pozivale na nasilje i diskriminaciju muslimana kao pojedinaca koji veruju u ideje koje su bile predmet kritike u knjizi. To važi i za brojna druga dela u kojima sloboda izražavanja podrazumeva slobodu umetničkog viđenja i kritike nekih društvenih pojava. V. J. F. Gaudreault-DesBiens, *From Sisyphus's Dilemma to Sisyphus's Duty? A Meditation on the Regulation of Hate Propaganda in Relation to Hate Crimes and Genocide*, *McGill Law Review*, 46/2000, ss. 135-136.

tumačiti. Iako se pitanje koje je pokrenuto u ovom predmetu odnosi na doktrinu koju podržava Katolička crkva, a time i na versku stvar, analiza dotičnog članka pokazuje da ona ne sadrži napade na religiozna uverenja kao takva, već pogled koji podnosilac predstavke izražava kao novinar i istoričar. S tim u vezi, Sud smatra da je u demokratskom društvu od suštinske važnosti da se vodi rasprava o uzrocima akata od posebne težine, koja se odnosi na zločine protiv čovječnosti, i da ona treba da se odvija slobodno¹⁵.

U novijoj praksi Evropskog suda moguće je uočiti tendenciju ublažavanja uslova za kažnjavanje govora mržnje, odnosno pojednostavljivanja postupka dokazivanja neophodnosti ograničenja slobode izražavanja u demokratskom društvu. Suština te tendencije se ispoljava u praksi Evropskog suda koja polazi od stava da je ispitivanje spornog sadržaja samih reči dovoljno za utvrđivanje eventualnog postojanja govora mržnje, čime se donekle napušta praksa koja analizu spornog sadržaja vrši imajući u vidu opšti i poseban kontekst u kojem su one izrečene.¹⁶ Ipak, ne može se konstatovati da ova tendencija vodi ka potpunom napuštanju prakse analize konteksta u kojem je neki sporni sadržaj iznet. Prema rečima Maria Othajmera (Mario Oitheimer), jedan broj sudija i dalje daje prednost analizi konteksta vodeći računa o tri karakteristike: funkciji i ulozi u društvu koju podnosilac zahteva ima (da li je reč o političaru i javnom radniku ili građanima); koji mediji koristi (da li je neka izjava data u prenosu uživo ili ne); i formi govora koji se može ili ne mora okarakterisati kao govor mržnje (da li u je pitanju poezija, prozno delo ili sadržaji koji se distribuiraju putem masovnih medija).¹⁷

Tri ključna elementa je moguće, bez dileme, izdvojiti kao neophodna za postojanje govora mržnje. Njihovo postojanje treba da bude nedvosmisleno utvrđeno da bi neki oblik izražavanja bio okarakterisan kao govor mržnje. To su: namera, podsticanje i posledica koja je štetna i zabranjena.¹⁸ Najpre, govor mržnje postoji u onim slučajevima kada se u određenom vidu izražavanja (izjava, slika, simbol, medijski sadržaj itd) nesumnjivo uočava namera širenja mržnje. Poučan primer za analizu postojanja ovog uslova je slučaj *Jersild protiv Danske*, koji se ticao novinara koji je u svojoj dokumentarnoj emisiji prikazao intervju koji je imao sa tri pripadnika jedne rasističke grupe koji su tom prilikom izneli uvredljive i pogrдне komentare na račun imigranata i etničkih grupa. Novinar je proglašen odgovornim pred domaćim sudom, ali je oslobođen odgovornosti pred Evropskim sudom koji je stao na stanovište da on nije imao nameru da širi rasizam, već da ga razotkrije i analizira.¹⁹ Podsticanje mržnje po bilo kom osnovu je drugi konstitutivni element govora mržnje koji se obično procenjuje kroz vezu između date izjave i cilja koji se želi postići njome, njihovog uzročno-posledičnog odnosa i konteksta u kojoj je data.²⁰ Konačno, podsticanje mržnje ima krajnji cilj, a to je poziv na nasilje i diskriminaciju po bilo kom osnovu prema licima kojima je govor mržnje upućen.

¹⁵ Evropski sud, *Giniewski v. France*, 2006, App. No. 64016/00, para. 50-51.

¹⁶ T. Marinković, Sloboda izražavanja i njena ograničenja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 2012, ss. 317-322.

¹⁷ M. Oitheimer, Protecting Freedom of Expression: The Challenge of Hate Speech in the European Court of Human Rights Case Law, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, 17/2009, ss. 440-442.

¹⁸ Mendel (bel. 11), s. 5.

¹⁹ Evropski sud, *Jersild v. Denmark*, 1994, App. No. 15890/89; *Surek and Ozdemir v. Turkey*, App. No. 23927/94.

²⁰ V. Presude Evropskog suda: *Zana v. Turkey*, 1997, App. No. 69/1996/688/880; *Balsyte-Lideikiene v. Lithuania*, 2008, App. No. 72596/01; *Erbakan v Turkey*, 2006, App. No. 59405/00; *Hosl-Daum and others v. Poland*, 2014, App. No. 10613/07; *Šimunić v. Croatia*, 2019, App. No. 20373/17.

3. Normativni i institucionalni okvir zabrane govora mržnje u medijima u RS

Ukoliko se rešenja nacionalnog zakonodavstva RS koja se tiču zabrane govora mržnje procenjuju sa stanovišta međunarodnih normi i standarda, moglo bi se reći da je srpsko zakonodavstvo na zadovoljavajući način usklađeno sa normama međunarodnog prava. Zaštita slobode mišljenja i izražavanja je ustavom predviđena, dok su njena ograničenja moguća jedino ukoliko je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti RS.²¹ Osim toga, Ustav RS sadrži i odredbu po kojoj je zabranjeno i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti.²²

Osim ustavnih garancija slobode izražavanja, ovo pravo i uslovi njegovog ograničenja su detaljno regulisani i unutar razgranatog zakonodavnog okvira u kojem je zabrana govora mržnje predviđena kako neposredno, tako i posredno. Treba istaći najpre one zakone koji izričito daju opis zabrane onoga što se može definisati kao govor mržnje.

Tako, Zakon o zabrani diskriminacije²³ predviđa da je zabranjeno izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način.²⁴ Ovaj zakon ne predviđa uslove za oslobađanje odgovornosti zbog izražavanja govora mržnje.

Zakon o javnom informisanju i medijima²⁵ takođe izričito zabranjuje govor mržnje. Shodno ovom zakonu - idejama, mišljenjem, odnosno informacijama, koje se objavljuju u medijima ne sme se podsticati diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, polu, zbog njihove seksualne opredeljenosti ili drugog ličnog svojstva, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo. Ovaj zakon predviđa i uslove oslobađanja odgovornosti zabrane govora mržnje i to ukoliko je informacija deo nekog novinarskog teksta, a objavljena je bez namere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica, a posebno ako je takva informacija deo objektivnog novinarskog izveštaja; kao i ako je objavljena s namerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.²⁶

Posebna zaštita od govora mržnje predviđena je i krivičnim zakonodavstvom RS. Krivični zakonik²⁷ inkriminiše više dela koja podrazumevaju govor mržnje. U takva dela spada krivično delo izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti kojim je predviđena zabrana izazivanja takve mržnje ili netrpeljivosti među narodima ili etničkim zajednicama koje žive na teritoriji RS.²⁸ Osim ovog dela, zabrana govora mržnje je sadržana i u inkriminaciji različitih oblika rasne i druge diskriminacije i to kroz različite oblike od kojih je za govor mržnje posebno

²¹ Čl. 46 st. 1-2 Ustava RS, *Sl. gl. RS* 98/06.

²² *Ibid*, čl. 49.

²³ Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. gl. RS* 33/09.

²⁴ *Ibid*, čl. 11.

²⁵ Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. gl. RS* 83/14, 58/2015 i 12/2016.

²⁶ *Ibid*, čl. 75-76.

²⁷ Krivični zakonik, *Sl. gl. RS* 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

²⁸ *Ibid*, čl. 317.

značajne odredbe koje sankcionišu širenje ideja o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranja rasne mržnje ili podsticanja rasne diskriminacije; zatim, širenje ideja i teorija koje podstiču diskriminaciju po bilo kom osnovu, kao i javno odobravanje ili negiranje postojanja genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina.²⁹

Poseban značaj za suzbijanje govora mržnje imaju tzv. medijski zakoni kojima su osnovana regulatorna tela za nadzor nad radom elektronskih medija i emitera. Tako, Zakonom o elektronskim medijima³⁰ osnovano je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) koje se, kao samostalna nezavisna regulatorna organizacija, stara da programski sadržaj pružaoca medijske usluge ne sadrži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja ili nasilje.³¹ REM je, zapravo, preuzeo nadležnosti koja je imala Republička radiodifuzna agencija (RRA) prema Zakonu o radiodifuziji.³² REM ima mogućnost privremenog ograničavanja slobode prijema i reemitovanja medijskih usluga iz drugih država ukoliko se takvim sadržajima vrši podsticanje na mržnju zasnovanu na rasi, polu, verskoj ili nacionalnoj pripadnosti. Kao uslov za ovu meru zakon zahteva da je to takve pojave došlo najmanje dva puta u prethodnih godinu dana.³³

Zakonom o javnim medijskim servisima³⁴ regulisana je delatnost javnog medijskog servisa (Radio-televizije Srbije i Radio-televizije Vojvodine) koji treba da vodi računa o ostvarivanju ljudskih prava i sloboda, razmeni ideja i mišljenja, negovanju vrednosti demokratskog društva, unapređivanju političke, polne, međunacionalne i verske tolerancije i razumevanja.³⁵

Veoma značajna dopuna ustavno-zakonskom okviru zaštite prava na slobodno izražavanje i zabrane govora mržnje, jesu medijski samoregulatorni propisi u RS, poput: Kodeksa novinara Srbije,³⁶ Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga,³⁷ kao i politika dozvoljene upotrebe i uslovi korišćenja. Propisi samoregulacije imaju poseban značaj na polju suzbijanja govora mržnje na internetu kroz njihovu primenu od strane moderatora internet portala i društvenih mreža.

Uspeh u suzbijanju govora mržnje zavisi i od postojanja delotvornih institucionalnih mehanizama zaštite. U Srbiji se ta zaštita odvija kroz odgovarajuće sudske postupke, posebno parnični i krivični postupak. Ključne odredbe o aktivnoj legitimaciji za podnošenje tužbe sudu i pokretanje parničnog postupka u slučaju govora mržnje sadrži Zakon o zaštiti diskriminacije i ona je trojaka. Ona pripada licu koje je pretrpelo štetu iznošenjem informacije koja ima obeležje govora mržnje, Povereniku za zaštitu ravnopravnosti i organizaciji koja se bavi zaštitom ljudskih prava.³⁸ Tužbom se može zahtevati čitav niz mera u slučajevima kada je došlo do diskriminacije, uključujući i govor mržnje: zabrana izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabrana daljeg

²⁹ *Ibid*, čl. 387 st. 3-5.

³⁰ Zakon o elektronskim medijima, *Sl. gl. RS* 83/14, 6/16.

³¹ *Ibid*, čl. 51.

³² Zakon o radiodifuziji, *Sl. gl. RS* 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006 i 86/2006 - prestao da važi danom stupanja na snagu Zakona o elektronskim medijima osim člana 76-94;

³³ Čl. 46 Zakona o elektronskim medijima (bel. 30).

³⁴ Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. gl. RS*, 83/14, 103/15, 108/16.

³⁵ *Ibid*, čl. 3.

³⁶ Kodeks novinara Srbije, <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>, očitavanje: 09. 05. 2019.

³⁷ Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga, *Sl. gl. RS* 55/15. <http://www.rem.rs-sr/regulativa/statut-i-pravilnici>, očitavanje: 09. 05. 2019.

³⁸ Čl. 46 Zakona o zabrani diskriminacije (bel. 23).

vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije; utvrđenje da je tuženi diskriminatorski postupao prema tužiocu ili drugome; izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatorskog postupanja; naknada materijalne i nematerijalne štete; objavljivanje presude.³⁹ Prema odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima, ako je objavljivanjem informacije u medijima povređena zabrana govora mržnje, tužbom se u parničnom sudskom postupku može tražiti utvrđivanje da je objavljivanjem informacije, odnosno zapisa povređeno pravo, odnosno interes; propuštanje objavljivanja, kao i zabrana ponovnog objavljivanja informacije, odnosno zapisa; predaja zapisa, uklanjanje ili uništenje objavljenog zapisa (brisanje video zapisa, brisanje audio zapisa, uništenje negativa, odstranjenje iz publikacija i slično). Tužba se podnosi protiv odgovornog urednika medija u kome je informacija, odnosno zapis objavljen.⁴⁰

Značajna dopuna sudskom sistemu institucionalne zaštite od govora mržnje jeste postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti. Osim toga što uživa pravo aktivne legitimacije za pokretanje parničnog, prekršajnog i krivičnog postupka zbog povreda prava iz Zakona o zabrani diskriminacije, Poverenik prima i razmatra pritužbe zbog povreda odredaba ovog Zakona i daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima i izriče mere. Mišljenje Poverenika se svodi na konstataciju da je došlo do povrede Zakona ili ne, dok se preporuka može odnositi na zahtev za izvinjenjem odgovornih za povredu prava, uklanjanje posledica diskriminacije, uzdržavanje od postupaka kojima se narušava načelo ravnopravnosti i objavljivanje mišljenja. Ukoliko lice kome je upućena preporuka ne postupi po njoj u roku od 30 dana od njenog izricanja, Poverenik izriče meru opomene, a ako to ne učini ni nakon isteka roka žalbe na rešenje o opomeni, Poverenik o tome obaveštava javnost.⁴¹

Konačno, značajan doprinos suzbijanju govora mržnje u RS daju samoregulatorna tela, posebno Savet za štampu i REM. Savet za štampu stara se o primeni Kodeksa novinara i ključno je telo u oblasti suzbijanja govora mržnje u štampanim medijima. Savet za štampu je izmenom svog statuta 2013. godine, preuzeo nadležnost i za internet stranice novinskih kuća, kao i medijskih kuća i agencija koja nemaju štampana izdanja, pa se njegova uloga može posmatrati i kroz uticaj suzbijanja govora mržnje na internetu. Komisiji za žalbe Saveta za štampu može se obratiti svako lice koje je oštećeno objavljenim sadržajem, i to neposredno, odnosno preko zastupnika bilo koji član Komisije ili organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava ukoliko se sadržaj odnosi na određenu grupu lica, kao i roditelj ukoliko je oštećeno lice maloletno. Kada utvrdi da je žalba osnovana Komisija donosi odluku kojom izriče javnu opomenu, uz obavezu medija koji je odgovoran da tu odluku objavi.⁴²

Slične nadležnosti ima i REM samo u oblasti elektronskih medija. Prema Zakonu o elektronskim medijima, fizička i pravna lica, uključujući i pružaoce medijskih usluga, imaju pravo da podnose prijave REM-u u vezi sa programskim sadržajima pružalaca medijskih usluga, ako smatraju da se tim sadržajima vredaju ili ugrožavaju njihovi lični interesi ili opšti interes i to najkasnije 30 dana od dana objavljivanja premijernog ili ponovnog emitovanja spornog sadržaja. Pružaocu medijske usluge REM može da izrekne opomenu, upozorenje, privremenu zabranu objavljivanja

³⁹ *Ibid*, čl. 43.

⁴⁰ Čl. 101-113 Zakona o javnom informisanju i medijima (bel. 25).

⁴¹ Čl. 45-46 Zakona o zabrani diskriminacije (bel. 23).

⁴² Pravilnik o radu Komisije za žalbe, čl. 17-18, <http://www.savetzastampu.rs/latinica/poslovnik-o-radu-komisije-za-zalbe>, očitavanje: 11. 05. 2019.

programskog sadržaja i može mu oduzeti dozvolu za rad.⁴³

4. Suzbijanje govora mržnje na internetu i njegove specifičnosti u RS

Veoma osjetljivo pitanje normativnog regulisanja zabrane govora mržnje jeste pitanje zabrane njegovog širenja putem interneta. Kao sredstvo masovne komunikacije, internet je polje na kojem se govor mržnje posebno lako širi, kako zbog lakoće iznošenja informacija tako i zbog mogućnosti očuvanja anonimnosti onih koji ih iznose. Realne mogućnosti država za ograničavanjem govora mržnje na internetu su bitno sužene zbog brzine i lakoće širenja informacija u internet prostoru, ali i zbog nedovoljno razvijene i precizne zakonske regulative tog pitanja. Zbog toga je suzbijanje govora mržnje na internetu često u rukama internet platformi, tj. njihovih moderatora koji su zaduženi za svojevrsno filtriranje sadržaja koji se objavljuju na društvenim mrežama, forumima ili komentarima onlajn izdanja medija. Naravno, svim subjektima koji imaju pravo aktivne legitimacije stoji na raspolaganju mogućnost pokretanja odgovarajućih sudskih postupaka zbog kršenja zabrane govora mržnje u internet komunikaciji, slično kao što je to slučaj sa kršenjem te zabrane u klasičnim medijima.

Zakonska regulativa internet komunikacije oslanja se u RS na medijske zakone, uprkos tome što važeći Zakon o javnom informisanju i medijima RS ne svrstava internet platforme u klasični medij. Naime, prema ovom zakonu internet platforme, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova ne spadaju u medije, kao ni bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija.⁴⁴ To ne znači da se zakonska regulativa koja se odnosi na tradicionalne medije ne može primeniti i na internet komunikaciju. Ipak, specifičnost internet komunikacije, odnosno činjenica da se ona vrši elektronskim putem upotrebom savremenih računarskih sistema, mobilnih telefona i drugih sredstava savremene informacione tehnologije, nameće potrebu za novim regulatornim okvirom koji čini mogućim kontrolu sadržaja na internetu i utvrđivanje odgovornosti za iznošenje sadržaja koji se mogu okarakterisati kao govor mržnje. Tako se krivično gonjenje i procesuiranje krivičnih dela, kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja koristi računar, računarski sistemi i mreže, daje u nadležnost specijalizovanih državnih organa i službi.

Ovo pitanje je u RS regulisano Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala⁴⁵ kojim je regulisana nadležnost Posebnog odeljenja Višeg tužilaštva u Beogradu, Posebnog odeljenja višeg suda u Beogradu i Odeljenja Ministarstva unutrašnjih poslova za visokotehnološki kriminal. U nadležnost ovih organa spada, između ostalog, otkrivanje, krivično gonjenje i sudsko procesuiranje krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina, polnih sloboda, javnog reda i mira i ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, koja se zbog načina izvršenja ili upotrebljenih sredstava mogu smatrati krivičnim delima visokotehnološkog kriminala.⁴⁶

U RS nedostaju detaljna istraživanja koja nude precizne podatke o prisustvu govora mržnje na

⁴³ Čl. 28 Zakona o elektronskim medijima (bel 30).

⁴⁴ Čl. 30 st. 2 Zakona o javnom informisanju i medijima (bel. 25).

⁴⁵ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, *Sl. gl. RS* 61/5, 104/09.

⁴⁶ *Ibid.*, čl. 3 st. 3.

internetu. Korisni podaci o toj temi dostupni su u izveštajima o radu Komisije za žalbe Saveta za štampu, a povodom konkretnih žalbi koje su ovom telu podnete u periodu nakon 2013. godine, kada je ovo telo proširilo svoja ovlašćenja na internet izdanja štampanih medija i agencije koja nemaju štampana izdanja.

Analiza odluka Komisije za žalbe, za period 2013-2017. godina, daje uvid u sadržaj govora mržnje, njegovim ključnim akterima i drugim značajnim pitanjima. U slučajevima kojima se Savet za štampu bavio u navedenom periodu, govor mržnje je bio prisutan u 20% celokupnog internet sadržaja koji je prijavljen. Primetna je tendencija opadanja slučajeva govora mržnje u izveštavanju onlajn medija u 2016. i 2017. godini. Analizom žalbi koje su podnete Savetu za štampu u tom periodu, može se uočiti da je od 174 prijave za kršenje Kodeksa novinara Srbije u onlajn izdanjima štampanih medija, 43 prijave bile vezane za kršenje zabrane govora mržnje, te da je najveći broj prijava bilo upućeno zbog izveštavanja u provladinim medijima, kao što su: Večernje novosti, Informer, Kurir i Telegraf. Najčešće mete govora mržnju su pripadnici LGBT populacije (37%), Romi (27%), migranti (12%), žene (9%), Albanci (9%), Hrvati (2%), i Jevreji (2%).⁴⁷ Ovi podaci korenspodiraju sa stepenom socijalno-etničkih distanci u srpskom društvu. Naime, prema podacima istraživanja stavova građana i predstavnika javne vlasti (uključujući i policiju) u RS, najizraženije socijalno-etničke distance su prema pripadnicima LGBT populacije, Romima, Albancima, migrantima i Hrvatima.⁴⁸

Međutim, kazne koje Savet za štampu može da izrekne zbog kršenja Kodeksa novinara, poput opomene i upozorenja su blage i neadekvatne. Savet nema mogućnost da sankcioniše nepostupanje medija po tim merama, niti ima mogućnost postupanja po službenoj dužnosti u slučajevima kada uoči postojanje govora mržnje. Iz tog razloga veliki broj slučajeva govora mržnje u internet izdanjima medija ostaje nekažnjen. Osim toga, treba istaći da Savet ima ograničenu nadležnost, tj. da ima pravo da izriče mere samo prema izdavačima, onlajn medijima i profesionalnim novinarima koji su registrovani u RS, pa tako sadržaj koji se plasira na internetu putem društvenih mreža i portala sa sedištem u inostranstvu, nisu u nadležnosti Saveta. Imajući to u vidu, veoma značajnu ulogu u suzbijanju govora mržnje na internetu imaju zapravo organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava koje imaju pravo aktivne legitimacije za pokretanje sudskih postupaka protiv lica odgovornih za širenje govora mržnje. Zahvaljujući njima u Srbiji se odvija kontinuirani monitoring sadržaja na internet portalima i društvenim mrežama što je u par navrata rezultiralo pokretanjem sudskih postupaka i utvrđivanjem odgovornosti za govor mržnje.

Prvi sudski postupak u Srbiji koji je završen osuđujućom presudom zbog širenja govora mržnje na internetu bio je pokrenut upravo od strane nevladine organizacije za zaštitu prava LGBT

⁴⁷ P. Nikolić, *Govor mržnje u internet komunikaciji u Srbiji*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, manuskript 2018, ss. 178-189. http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2018/07/Nikolic_Predrag_Disertacija_FPN.pdf, očitavanje: 19. 05. 2019.

⁴⁸ V. Ipsos Strategic Marketing, *Odnos predstavnika organa javne vlasti prema diskriminaciji u Srbiji*, <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/istrazivanje-odnos-predstavnika-organa-javne-vlasti-prema-diskriminaciji-u-srbiji-2/>; R. Zekavica, Odnos policije prema diskriminaciji u Srbiji – rezultati istraživanja pripadnika policije opšte nadležnosti i saobraćajne policije, *Temida*, 1/2016, ss. 135-161; R. Zekavica, *Suzbijanje diskriminacije u RS s posebnim osvrtom na ulogu i doprinos Ministarstva unutrašnjih poslova*, Kancelarija za ljudska i manjinska prava RS, 2014. http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/radomir_zekavica.pdf; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Izveštaj o odnosu građana i građanki prema diskriminaciji*, https://drive.google.com/file/d/1w5UfenxRlyMNzIbAd_bLZMBxoJ6Jhdlc/view, očitavanje: 19. 05. 2019.

osoba – Gej strejt alijanse. Tužba je bila podneta protiv Nebojše Bakareca, tadašnjeg visokog funkcionera vladajuće Demokratske stranke Srbije, zbog sadržaja svog teksta objavljenog na internetu u kojem homoseksualne osobe naziva bolesnicima kojima treba stručna pomoć i lečenje.⁴⁹ Zahvaljujući inicijativi ove organizacije još jedan predstavnik političke vlasti u Srbiji je osuđen zbog diskriminatornih izjava i govora mržnje. Reč je o predsedniku stranke Jedinstvena Srbija, Draganu Markoviću Palmi i to zbog sličnih izjava.⁵⁰ Naravno, ne treba smetnuti s uma značaj i ulogu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, ne samo u suzbijanju govora mržnje na internetu, već i u suzbijanju diskriminacije uopšte. Kancelarija Poverenika kontinuirano već godinama unazad radi na unapređenju duha tolerancije, ravnopravnosti i suzbijanju diskriminacije, o čemu je javnost uredno obavještena u redovnim godišnjim izveštajima o radu Poverenika.

5. Kritički osvrt na normativna i institucionalna rešenja zabrane govora mržnje u RS i njihovu primenu u praksi

Opšti je utisak da zakonodavstvo RS na zadovoljavajući način reguliše pitanje zabrane govora mržnje i zaštite slobode izražavanja. Treba istaći da su neka najnovija zakonska rešenja otklonila nedostatke iz prethodnog perioda. Tu se pre svega misli na važeći Zakon o javnom informisanju i medijima koji je otklonio nedostatke ranije važećeg Zakona o informisanju iz 2003. godine. Njegov ključni nedostatak je bio u tome što je predviđao ograničen broj subjekata zaštite od govora mržnje pa je zabrana govora mržnje bila moguća ukoliko je on bio uperen protiv lica ili grupe lica koja su povezana sa nekim od onih ličnih svojstava koja su u zakonu izričito navedena, a to su: rasa, vera, nacija, etnička grupa, pol ili seksualna opredeljenost. Novim zakonom je ovaj nedostatak uklonjen unošenjem termina „druga lična svojstva“ čime je spisak mogućih žrtava govora mržnje proširen na sva lična svojstva koja inače mogu da budu osnov za diskriminaciju. Time je ujedno otklonjena kolizija sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije koja je postojala sve do 2014. godine i stupanja na snagu Zakona o javnom informisanju i medijima.⁵¹

Efikasnost parničnog postupka kojim se utvrđuje odgovornost za govor mržnje umanjena je dužinom trajanja ovog postupka, a posebno činjenicom da je njegovo pokretanje nemoguće u slučajevima kada nije moguće utvrditi identitet osobe koja se služi govorom mržnje. Ovaj nedostatak se donekle otklanja u krivičnom postupku, s obzirom na mogućnost javnog tužilaštva da preko policije sazna identitet nekog lica, ali ovaj je mehanizam takođe opterećen dužinom trajanja postupka i činjenicom da je on upotrebljiv isključivo kada je govor mržnje deo bića krivičnih dela predviđenih Krivičnim zakonikom RS.

Realni dometi normativno-institucionalnog okvira zabrane govora mržnje mogu biti vidljivi tek uvidom u način njihove primene u praksi. Analiza treba da krene, najpre, od opštih društvenih uslova i okolnosti u kojima se nalazi srpsko društvo i pozicije medija u njemu.

⁴⁹ Gejstrejt alijansa, *Presuda Nebojši Bakarecu za tešku diskriminaciju LGBT populacije postala pravosnažna*, <http://gsa.org.rs/2012/10/presuda-nebojsi-bakarecu-postala-pravosnazna/>, očitavanje: 19. 05. 2019.

⁵⁰ Apelacioni sud, Gž 2426/14 od 11. 06. 2014.

⁵¹ Up. N. Petrušić, *Građanskopravni instrumenti za suzbijanje govora mržnje koji se širi posredstvom medija – supstancijalni i procesni aspekt*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu-tematski broj Mediji i ljudska prava*, Niš 2012, ss. 75-97.

Srpsko društvo je deo specifičnog društvenog okruženja u kojem su ratni sukobi i društvene podele po različitim osnovama, obeležile prethodne decenije njegovog razvoja. U takvim uslovima, afirmacija govora mržnje i duha netolerancije dobijaju podršku, a suzbijanje ovih pojava nailazi na ozbiljne poteškoće. Odgovornost za otklanjanje ovih poteškoća pripada, pre svega, političkoj eliti u čijim se rukama nalazi moć kreiranja normativno-institucionalnog okvira zaštite od govora mržnje i diskriminacije, ali i moć njegove dosledne primene u praksi. Ključni problemi u funkcionisanju sistema zabrane govora mržnje u RS mogu se uočiti upravo na polju njegove neadekvatne primene u praksi od strane predstavnika javne vlasti, a tiču se: problema (ne)slobode medija u RS, visokog stepena neprepoznavanja suštine diskriminacije i govora mržnje kod predstavnika javne vlasti, problema u vezi funkcionisanja i nezavisnosti regulatornih tela, ali i pravosudnog sistema uopšte.

Sloboda medija predstavlja osnovni uslov ostvarivanja njihove primarne funkcije – a to je objektivno i istinito informisanje javnosti i služenje javnom interesu društvene zajednice. Proces uspostavljanja slobodnih medija u RS odvija se decenijama unazad. Iako je donošenjem medijskih zakona 2014. godine učinjen kvalitativan pomak ka slobodi medija (posebno po pitanju vlasničke strukture medija koji nisu deo javnog servisa), o trenutnom stanju slobode medija u RS jasno govori poslednji izveštaj Evropske komisije (EK) u kojem se stanje slobode medija i slobode izražavanja izdvajaju kao oblasti u kojima Srbija nije zabeležila nikakav napredak. Ukupno okruženje, prema izveštaju, i dalje nije pogodno za ostvarivanje slobode izražavanja, a među najvećim problemima (kao i godinama unazad), izdvajaju se pitanja ugrožavanja bezbednosti novinara, projektno sufinansiranje i javni medijski servisi, kao i položaj Regulatornog tela za elektronske medije.⁵² Prema izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava za 2018. godinu, stanje medija u RS nikada nije bilo gore, a javne vlasti uporno ignorišu stavove i predloge stručnih i nezavisnih tela i komisija koji su upućeni s ciljem poboljšanja slobode medija u RS. U izveštaju se navode podaci organizacije Reporteri bez granica (Reporters Without Borders) da je stanje medija u Srbiji najgore na Balkanu i da je veoma čest i govor mržnje u medijima.⁵³ Negativne posledice odsustva dobre volje političke vlasti da medije zaista učine slobodnim dolaze do izražaja posebno onda kada javna vlast koristi te iste neslobodne medije za otvorenu diskreditaciju političkih protivnika i afirmaciju terminologije koja u sebi sadrži tipične primere govora mržnje. U prilog tome govori podatak da su ključni akteri govora mržnje u RS, prema podacima Saveta za štampu, upravo provladini mediji. Takvim izveštavanjem mediji direktno, a politička vlast indirektno, utiču na kreiranje klime netrpeljivosti i mržnje u političkom životu Srbije.

Jedan primer takvog izveštavanja dobio je nedavno i sudski epilog. Naime, presudom Višeg suda u Beogradu proglašen je odgovornim glavni i odgovorni urednik dnevnog lista „Nezavisne dnevne novine Informer“ Dragan Vučićević zbog kršenja prava na zabranu govora mržnje. Vučićević je proglašen odgovornim za širenje govora mržnje zbog toga što je na naslovnoj strani pomenutog lista objavljen tekst pod naslovom „Srbiji treba Trampov zakon“, s podnaslovom „Rat stranim plaćenicima“ a u kojem se tužilac - organizacija „Inicijativa mladih za ljudska

⁵² Evropska komisija, Republika Srbija - izveštaj za 2018. godinu, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/-eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/-eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf), očitavanje: 20. 05. 2019.

⁵³ Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji - izveštaj za 2018. godinu*, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2018.pdf>, očitavanje: 20. 05. 2019.

prava“, naziva „sorošovsko-šiptarsko-fašističkom organizacijom stranih plaćenika i domaćim izdajnicima...“ Ono što posebno zabrinjava u ovom slučaju jeste argumentacija odbrane tuženog, odnosno tvrdnja da se autor teksta poslužio određenim „stilskim figurama“ kada je tužioca okarakterisao kao „izdajnika“ i „fašističku organizaciju“ i to na način koji je standardno prisutan u srpskom novinarstvu!⁵⁴ Ova izjava ukazuje, po mom mišljenju, na suštinu dominante prakse izveštavanja pojedinih provladinih medija koji se koriste za nesputanu diskreditaciju političkih neistomišljenika, širenje netrpeljivosti i mržnje, pri čemu se takva praksa predstavlja kao standard srpskog novinarstva, a govor mržnje kao „stilska figura“ u izražavanju.

Zabrinjavajuća pojava u vezi javne vlasti u RS i njenog odnosa prema govoru mržnje i diskriminaciji jeste i stepen neprepoznavanja suštine diskriminacije i govora mržnje. Rezultati istraživanja stavova (percepcije) predstavnika javne vlasti prema diskriminaciji pokazuju da čak trećina zakonodavne i izvršne vlasti u RS ne zna da li je govor mržnje zakonom zabranjen ili ne.⁵⁵ Stepem prepoznavanja suštine diskriminacije je takođe zabrinjavajući, posebno među pripadnicima policije. Tako svaki drugi policajac/policajka u RS ne zna da navede šta je suština diskriminacije, a tek polovina ispitanika smatra da je izjava „Homoseksualci su jalovo drvo koje treba saseći i u oganj baciti“ govor mržnje.⁵⁶

Ozbiljne kritike mogu se uputiti na rad REM-a. Kritike koje se upućuju ovom telu sežu u prošlost, faktički od samog osnivanja RRA⁵⁷ i one su prevashodno u vezi političkog uticaja na izbor članova Saveta REM-a i urušavanja nezavisnosti njegovog rada.⁵⁸ Savet REM-a i dalje radi u nepotpunom sastavu od 6 članova (pun sastav prema Statutu REM-a je 9 članova). Donošenjem Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga i načinom određenja govora mržnje u njemu,⁵⁹ REM je učinio značajan pomak u usaglašavanju svojih podzakonskih akata i prakse ESLJP, a u vezi pitanja govora mržnje. Međutim, ključni problem je i dalje na polju njegove primene, a posebno netransparentnosti u radu ovog tela, odnosno neobjavlivanja odluka Saveta na sajtu REM-a. Uvidom u dosadašnju praksu REM-a (zapravo bivše RRA) koji je moguć iz Izveštaja službe za nadzor i analizu programa RRA objavljenom pod nazivom „Govor mržnje u medijima – analiza slučajeva u domaćoj i međunarodnoj praksi“ moguće je uočiti ozbiljne propuste u radu RRA. Tako recimo, RRA je odbio kao neosnovane predstavke koje je udruženje Labris podnelo protiv RTV Pinka i RTS-a, zbog sadržaja nekoliko njihovih emisija u kojima se homoseksualne osobe nazivaju bolesnicima i mentalno obolelim

⁵⁴ Viši sud u Beogradu, 11-P2 98/17 od 28. 05. 2018.

⁵⁵ Ipsos Strategic Marketing (bel. 48), s. 36.

⁵⁶ Zekavica (bel. 48) 2014, s. 72.

⁵⁷ J. Trkulja, Deficiti medijskog zakonodavstva u Srbiji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu - tematski broj Mediji i ljudska prava*, Niš 2012, ss. 1-33.

⁵⁸ P. Dimitrijević/J. Vučković, Analiza medijskog zakonodavstva u Republici Srbiji, http://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Predrag_Dimitrijevic_i_Jelena_Vuckovic.pdf, očitavanje: 21. 05. 2019.

⁵⁹ Zabrana govora mržnje je predviđena rečima „pružalac medijske usluge ne sme objaviti programski sadržaj koji sadrži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove rase, boje kože, predaka, državljanstva, nacionalne pripadnosti, jezika, verskih ili političkih ubeđenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, imovnog stanja, rođenja, genetskih osobenosti, zdravstvenog stanja, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, starosne dobi, izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugih stvarnih, odnosno pretpostavljenih ličnih svojstava. Čl. 27 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga (bel. 37).

osobama kojima treba lečenje, a homoseksualnost označava kao nenormalna pojava.⁶⁰ U obrazloženju odluke kojom se ove predstavke odbacuju kao neosnovane, RRA navodi - „iako su u navedenim emisijama izneti stavovi nepovoljni po osobe istopolne orijentacije, oni nisu takve prirode da bi predstavljali podsticanje diskriminacije i mržnje. Prihvatanjem navoda iz predstavke bile bi ugrožene temeljne zakonom garantovane vrednosti koje se odnose na slobodu širenja i objavljivanja ideja“. Ovakvo rezonovanje je u suprotnosti sa praksom Evropskog suda koji je u više navrata izneo svoj stav povodom ovog pitanja.⁶¹

6. Zaključak

Srbija ima zadovoljavajući normativno-institucionalni okvir zaštite od govora mržnje. Ustavno-zakonska rešenja su usklađena sa međunarodnim normama i standardima, dok se propisima regulatornih tela na zadovoljavajući način reguliše njihova nadležnost u suzbijanju govora mržnje. Građanima Srbije su na raspolaganju sudski i vansudski mehanizmi zaštite od govora mržnje. Međutim, adekvatan normativno-institucionalni okvir zabrane mržnje gubi smisao ukoliko njegovu primenu u praksi ne prati spremnost celokupnog društva, a posebno predstavnika političke vlasti, za razvijanjem duha tolerancije i suzbijanjem govora mržnje. Zabrinjava podatak da upravo provladini tabloidni mediji prednjače u broju pritužbi zbog govora mržnje i da se, u relativno malom broju sudskih postupaka koji su se vodili u Srbiji protiv lica odgovornih za govor mržnje, često pojavljuju različiti predstavnici političke vlasti. To, svakako, ukazuje na nespremnost javne vlasti da učini sve što je u sferi njene moći i odgovornosti kako bi afirmisala kritički dijalog i duh tolerancije i tako svojim primerom poslužila kao dobar uzor. To je posebno ozbiljan problem u društvima u kojima su prisutne jake unutrašnje podele po različitim osnovama, a kojima pripada i srpsko društvo. Posebno zabrinjava stanje slobode medija u RS, kao i brojne manjkavosti u radu pojedinih regulatornih tela, posebno REM-a. U takvim okolnostima, dobri zakoni i solidan izbor različitih institucionalnih mehanizama zaštite od govora mržnje gube na značaju i smislu.

⁶⁰ Konkretni sadržaj je glasio: „Normalno je muško i žensko. Muško i muško nije normalno; i svi normalni ljudi misle tako. Ako lezbejke sklapaju brakove, ako je to zapadna tvorevina da uđemo u Evropu, hvala i Evropi i Americi... Onda ću ja da odem među pingvine... Radi se o tome da je to vrlo nenormalno i mi Srbi nismo poznati po tome što smo bili pederi. Ali pošto je to ulaznica za Evropu, mislim da će neki, ja ću glasati protiv toga, mislim i vi ovde. Božja volja je produžetak vrste, zna se šta je pravo seksualno opredeljenje, sve drugo je vrsta bolesti. Međutim, ta bolest ne treba da paradira ulicama jer može da proizvede efekat vrlo primamljiv za neke mučenike koji nemaju dovoljno seksualne hrabrosti, odnosno hrabrosti da stupe u odnose sa normalnim partnerom ... I kada pederima uskratiš pravo da paradiraju, oni se žale na svoja prava. A kada su se žalili njihovi lekari i oni koji treba u sanatorijumima da ih leče od tih opakih bolesti, da stvore normalne ljude od njih?“ „(...) kada je to bolest, toj bolesti treba pomoći, ali kada je to interesna sfera (...)“ *Govor mržnje u medijima – pregled i analiza slučajeva u domaćoj i međunarodnoj praksi*, Beograd april 2014, s. 12, <http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Govor-mrznje-u-medijima.pdf>, očitavanje: 22. 05. 2019.

⁶¹ Tako u slučaju, *Vejdeland v. Sweden* (App. No. 1813/07) koji se ticao osude podnosioca predstavke zbog dijeljenja letaka u srednjoj školi, u kojima je navedeno da je homoseksualnost „devijantna seksualna sklonost“, koja ima „moralno destruktivni uticaj na samu suštinu društva“ i koja je odgovorna za razvoj HIV-a i AIDS-a, Sud je ustanovio da su njihovi leci uvredljivi za homoseksualce i podnosioci predstavke su osuđeni. Evropski sud je zauzeo stanovište da su navodi izneti u lecima ozbiljni i puni predrasuda i da je diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije ozbiljna kao i diskriminacija zasnovana na „rasi, etničkom porijeklu ili boji kože“. Iako ovi navodi ne predstavljaju direktan poziv na mržnju ili nedela, osuda se razumno može smatrati "neophodnom" u demokratskom društvu radi zaštite ugleda i prava drugih.

Analysis of the normative and institutional framework for the prohibition of hate speech in the Republic of Serbia

Summary

After analyzing the prohibition of hate speech in international law and practice, the author analyzes the normative and institutional framework for hate speech prohibition in Serbia. The analysis points to valid legal solutions to this prohibition, regulations of regulatory bodies that are responsible for combating hate speech in print and electronic media and the Internet, and then provides an overview of institutional mechanisms of protection against hate speech. After that, the author gives a critical overview of the functioning of the normative-institutional framework for the prohibition of hate speech and points to the key problems, first of all: the problem of media freedom, the high degree of non-recognition of the essence of discrimination and hate speech among representatives of the public authorities, the problem regarding the functioning and independence of regulatory bodies, but also the judicial system in general. Political discourse in Serbia is burdened with the spirit of intolerance and rhetoric that often contains hate speech. The fact that pro-government media often appear as actors of such rhetoric is worrying, as it points to the readiness of the public authorities to promote a critical dialogue that is the premise of a healthy democratic society.