

MIŠLJENJA

ODBOR REGIJA

152. PLENARNO ZASJEDANJE OR-A, 30.11.2022.–1.12.2022.

Mišljenje Europskog odbora regija – Proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje

(2023/C 79/03)

Izvjestiteljica:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/EPP), gradonačelnica Grada Gdanjska
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Uključivija Europa koja štiti: proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje COM(2021) 777 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. napominje da je način na koji se govor mržnje i zločin iz mržnje kriminaliziraju na razini EU-a trenutačno utvrđen u Okvirnoj odluci Vijeća iz 2008. o suzbijanju rasizma i ksenofobije (Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP⁽¹⁾). Popis zločina iz mržnje obuhvaćenih zakonodavstvom na razini EU-a ograničen je na mržnju na temelju rase, boje kože, religije te nacionalnog ili etničkog podrijetla;
2. napominje da se kriminalizacija drugih oblika govora mržnje i zločina iz mržnje, posebno na temelju spola, spolne orijentacije, dobi i invaliditeta, razlikuje od jedne države članice EU-a do druge. Budući da u Ugovorima trenutačno ne postoji osnova za zajednički kaznenopravni odgovor na razini EU-a za borbu protiv svih oblika govora mržnje i zločina iz mržnje, OR poziva Vijeće da brzo proširi popis kaznenih djela EU-a iz članka 83. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda za relevantne nacionalne kaznene odredbe uz potpuno poštovanje načela supsidijarnosti;
3. u tom pogledu toplo pozdravlja Komisijin prijedlog Odluke Vijeća o uvrštavanju govora mržnje i zločina iz mržnje u područja kriminaliteta utvrđena u članku 83. stavku 1. UFEU-a, priložene Komunikaciji iz prosinca 2021. „Uključivija Europa koja štiti: proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje”;
4. ističe da su govor mržnje, zločini iz mržnje, lažne vijesti, dezinformacije i teorije zavjere pojave koje treba suzbijati odlučnim djelovanjem. Također bi trebalo naglasiti da borba protiv govora mržnje i zločina iz mržnje podrazumijeva i borbu protiv predrasuda, rasizma, šovinizma, homofobije i antisemitizma. Govor mržnje i zločini iz mržnje ne utječu samo na pojedinačne žrtve kojima nanose bol i ozbiljno im ograničavaju temeljna prava i slobode, nego i na društvo u cjelini;

⁽¹⁾ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima (SL L 328, 6.12.2008., str. 55.).

5. zabrinut je zbog golemih razmjera tih pojava i neobične ravnodušnosti prema njima, što predstavlja opasnost od normalizacije govora mržnje i zločina iz mržnje, a čak i od toga da oni postanu stalno prisutni u našem svakodnevnom životu;

Preporuke o politikama

6. osuđuje situacije u kojima je govor mržnje postao dijelom jezika političkog sukoba i zabrinut je zbog ekstremnih stajališta i sve surovijeg jezika koji postaju uobičajeni u javnoj raspravi. Postoji opasnost od toga da agresivni jezik političkih sporova koji koriste populistički doprinese stvaranju ozračja u kojem se mogu razvijati radikalizam, lažne vijesti i dezinformacije koji mogu dovesti do zločina iz mržnje;

7. svjestan je da govor mržnje i zločini iz mržnje utječu na sve dobne skupine, pri čemu je jedina razlika okruženje u kojem se one s njime susreću; poziva na to da se posebna pozornost posveti mladima koji su, s jedne strane, posebno osjetljivi na govor mržnje na internetu i uživo te na poticanje na zločine iz mržnje, a s druge bi strane mogli biti i snažni saveznici u borbi protiv njega; napominje da je, iako su najčešća meta govora mržnje izbjeglice, osobe koje nisu heteronormativne te pripadnici nacionalnih i vjerskih manjina, broj osoba koje su izložene govoru mržnje u medijima, društvenim medijima i svakodnevnim situacijama znatno porastao;

8. napominje da verbalno i fizičko nasilje potaknuto mržnjom nije problem koji se tiče samo manjinskih zajednica. U tom su kontekstu dužnosnici i dužnosnice, koji imaju izborne mandate ili javnu odgovornost, kao i institucije, sve češće žrtve govora mržnje i zločina iz mržnje. To posebno snažno pogađa lokalne i regionalne političare i političarke, primjerice kada brane prava izbjeglica, migranata ili LGBTIQ+ osoba, kao i u novije vrijeme u borbi protiv globalnih prijetnji kao što su ruska invazija na Ukrajinu ili pandemija COVID-a 19;

9. smatra da osobito političari, političarke i javna tijela mogu utjecati na javno mnijenje i diskurs te stoga poziva političke čelnice i čelnike na svim razinama da se suzdrže od upotrebe jezika koji može dovesti do govora mržnje ili zločina iz mržnje protiv određenih skupina;

10. zabrinut je zbog toga što treće zemlje svjesno koriste govor mržnje i zločine iz mržnje za provođenje organiziranih kampanja koje dovode do polarizacije i stvaranja podjela unutar EU-a. Govor mržnje i zločini iz mržnje imaju ulogu u poticanju oružanih sukoba i više nisu lokalni fenomen, već postaju prijetnja na globalnoj razini. Takav je primjer govora mržnje trenutna poruka administracije predsjednika Putina o razlozima agresije na Ukrajinu i razmjer nasilja i zločina iz mržnje počinjenih u tom ratu;

11. skreće pozornost na globalnu dimenziju govora mržnje i zločina iz mržnje koja je djelomično rezultat lakog širenja ideja raznim digitalnim kanalima. Stoga je za njihov djelotvoran kazneni progon nužna prekogranična dimenzija. Odbor se u tom smislu u potpunosti slaže s ocjenom Europske komisije da je učinkovita borba protiv takvih kaznenih djela zbog njihove težine i prekogranične prirode moguća samo zajedničkim djelovanjem na razini EU-a u vidu zajedničkog kaznenopravnog odgovora Unije i pojačane pravosudne suradnje među državama članicama. Takvo djelovanje ne bi bilo u suprotnosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti;

12. ističe negativne nuspojave koje govor mržnje koji se širi na internetu može imati na lokalne zajednice, a time i na podjele među ljudima i ometanje procesa socijalne kohezije; smatra da se posljedice zločina iz mržnje i govora mržnje najviše osjećaju među lokalnim zajednicama;

13. zabrinut je zbog toga što se zločinima koji se zasnivaju na mržnji šire strah i stigmatizacija s većim destruktivnim učinkom koji nadilazi granice pojedinog grada ili regije i ima potencijal za eskalaciju u veće sukobe;

14. naglašava veliku odgovornost regionalnih i lokalnih vlasti u aktivnoj borbi protiv zločina iz mržnje i govora mržnje te u sprečavanju diskriminacije i isključenosti, uključujući politički i ideološki motivirano nasilje; napominje da nedjelovanje i propust da se taj problem shvati ozbiljno može dovesti do eskalacije i pogoršanja situacije;

15. naglašava da se gradonačelnici i gradonačelnice i drugi regionalni i lokalni čelnici i čelnice nalaze u ključnom položaju i da mogu imati odlučujuću ulogu u prepoznavanju ranih znakova takvih incidenata u svojim zajednicama; smatra također da bi regionalne i lokalne vlasti trebalo poticati na preventivno djelovanje, u skladu s regionalnim okolnostima; poziva na usklađenu suradnju s tijelima kaznenog progona, od kojih očekuje dosljednu i istinsku borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje;

16. preporučuje donošenje zakonodavstva o borbi protiv govora mržnje u digitalnim uslugama tako da društveni mediji ne doprinose širenju govora mržnje i zločina iz mržnje i povećanju njihova utjecaja. Postojeći propisi nisu dovoljni da se osigura da pružatelji internetskih usluga doista doprinose suzbijanju i sprečavanju govora mržnje u uslugama koje pružaju. Istraživanja ⁽²⁾ pokazuju da pružatelji digitalnih usluga i platforme često ne provode vlastite smjernice zajednice ili nemaju kapacitete za njihovu provedbu;

17. napominje da je Akt o digitalnim uslugama, koji je trenutačno u zakonodavnoj fazi, prilika za utvrđivanje minimalnih standarda u pogledu transparentnosti resursa koje platforme moraju mobilizirati kako bi osigurale provedbu kako pravnih okvira o dezinformacijama tako i vlastitih smjernica zajednice. Taj bi pravni akt mogao biti poticaj za poboljšanje odnosa između pružatelja posredničkih usluga, građana i države. Socioekonomski potencijal velikih platformi iziskuje koordinirane napore na paneuropskoj razini i iskorištavanje snage jedinstvenog europskog tržišta;

18. poziva na donošenje Akta o digitalnim uslugama na razini EU-a i njegovu provedbu u državama članicama. Države članice trebale bi se uključiti u daljnji rad u vezi s Aktom o digitalnim uslugama i njegovo promicanje u EU-u. Bitno je Akt o digitalnim uslugama promicati kao pravo EU-a koje nije u sukobu sa zasebnim, neovisnim propisima o digitalnim uslugama ili slobodi izražavanja na internetu koje mogu donositi pojedinačne države članice;

19. skreće pozornost na ulogu tijela kaznenog progona u procesu sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela i, u konačnici, kaznenog progona; nada se da će proširenje popisa područja kriminaliteta na razini EU-a na zločine iz mržnje doprinijeti dosljednom odgovoru na njih i pridati važnost kaznenom progonu govora mržnje i zločina iz mržnje u svim fazama postupka (policija, državno odvjetništvo, sudovi); ukazuje na ulogu neovisnog sudstva u tom procesu, koje svojom sudskom praksom određuje granice onoga što je dopušteno i što ulazi u ostvarivanje slobode izražavanja, a što pak predstavlja govor mržnje; preporučuje da standardi za odgovor na taj problem budu jednaki u cijeloj Europskoj uniji;

20. poziva na to da se razmotri stvaranje modela prema kojem se govor mržnje progoni optužnicama koje podiže državno odvjetništvo, a ne privatnim tužbama ili žalbenim postupcima. Suzbijanje te pojave u javnom je interesu i počinitelji bi trebali znati da će neizbježno biti kažnjeni. Također je potrebno prevladati prepreku anonimnosti počinitelja zločina iz mržnje, te tijela kaznenog progona s tim u vezi moraju nešto poduzeti, a pružatelji internetskih usluga moraju biti voljni surađivati;

21. naglašava da se napredak u području jednakosti i ljudskih prava, uključujući i djelotvornu borbu tijela kaznenog progona protiv zločina iz mržnje i govora mržnje, u velikoj mjeri oslanja na suradnju regionalnih i lokalnih vlasti;

22. ističe da je neprijavlivanje zločina iz mržnje glavna prepreka djelovanju tijela kaznenog progona; ističe da bi lokalne i regionalne vlasti i službenici u lokalnoj upravi trebali iskoristiti svoju blizinu stanovništvu i promicati politike za podizanje razine osviještenosti o tom problemu (uključujući među državnim službenicima) i za poticanje žrtava na prijavljivanje govora mržnje i zločina iz mržnje;

23. ističe da bi lokalne i regionalne vlasti trebale imati ulogu u uklanjanju prepreka prijavljivanju slučajeva zločina iz mržnje, primjerice podizanjem razine osviještenosti o pravima žrtava, pružanjem pravnih informacija o tome kako prijaviti incidente, osiguravanjem toga da migranti mogu podnijeti prijavu bez obzira na svoj pravni status i promicanjem

⁽²⁾ Relevantno izvješće 210831_Reset_Facebook_Bundestagswahl_EN.pdf dostupno na: hateaid.org.

anonimnog prijavljivanja preko trećih strana. Lokalne i regionalne vlasti također bi trebale promicati dobre prakse i suradnju u korist žrtava uz sudjelovanje policije, lokalnih tijela za jednakost i borbu protiv diskriminacije, socijalnih nevladinih organizacija i drugih službi koje se bave potporom žrtvama;

24. zaključuje da čak ni najbolja pravna rješenja neće pomoći ako ih tijela kaznenog progona ne provedu u djelo progonom počinitelja. Isto tako, mogućnost postupanja tijela kaznenog progona bit će ograničena ako pružatelji internetskih usluga (koji usluge pružaju elektroničkim putem) ne podijele podatke osoba koje su počinile zločine iz mržnje i time očito prekršile zakon;

25. tvrdi da je, u kontekstu rada tijela kaznenog progona, s obzirom na to da je govor mržnje često isprepleten s jezikom javne i političke rasprave, tim važnije da ta tijela (a posebno državno odvjetništvo) zadrže neovisnost i da se taj problem shvati ozbiljno. Bez obzira na postojeće nacionalne razlike u zakonskom uređenju govora mržnje te njegovu suzbijanju i sprečavanju, kao i u zaštiti iz posebnih razloga, vrlo je važno osigurati stabilnost institucija. To prije svega podrazumijeva neovisne sudove, a zatim i državno odvjetništvo koje radi bez pritiska i sposobno je donositi neovisne odluke o kaznenom progona te vrste kaznenih djela podizanjem optužnica;

26. napominje da u nekoliko država članica EU-a mandat tijela za jednakost obuhvaća i govor mržnje i zločine iz mržnje⁽³⁾ te stoga ona imaju važnu ulogu u tom procesu. Odbor u tom pogledu podržava preporuke koje je Europska komisija uputila državama članicama kako bi im pomogla da poboljšaju neovisnost i učinkovitost tijela za jednakost⁽⁴⁾ te sa zanimanjem iščekuje najavljeni zakonodavni prijedlog o daljnjem jačanju njihove uloge i neovisnosti;

27. ističe potrebu za suradnjom s nevladinim organizacijama koje rade na podizanju svijesti i borbi protiv govora mržnje i nasilja koje se zasniva na mržnji. Iskustvo koje su stekli ti ključni dionici, uključujući lokalne vlasti, mora se iskoristiti za suzbijanje mržnje i borbu protiv nje;

28. sve škole trebale bi provoditi antidiskriminacijske obrazovne programe i učenike i učenice podučavati o vještinama za sudjelovanje i život u multikulturnom društvu koje je raznoliko u pogledu nacionalnosti, rase, ideologije i vjere. Aktivnosti za suzbijanje govora mržnje trebale bi biti ključni element tog obrazovanja;

29. predlaže da se problematika govora mržnje uključi u opći obrazovni kurikulum te potiče regije koje imaju nadležnost u tom području da poduzmu mjere u tu svrhu;

30. naglašava da europski građani i građanke danas moraju biti educirani i posjedovati takve međuljudske vještine koje će im omogućiti da ne prelaze granice slobode govora ili slobode izražavanja na internetu ili na javnim mjestima;

31. potiče opsežne javne kampanje, uključujući one na razini cijelog EU-a, za promicanje jednakosti i sprečavanje diskriminacije, primjerice u vidu daljnjeg postupanja nakon Konferencije o budućnosti Europe;

32. poziva na pružanje potpore lokalnim i regionalnim organizacijama i socijalnim partnerima koji rade u istim područjima i bave se borbom protiv verbalne i fizičke mržnje putem multikulturnog obrazovanja; skreće pozornost na to da pozitivan primjer možemo pronaći u ideji kojom je inspirirana Nagrada Paweł Adamowicz, koju financiraju Odbor regija, ICORN i Grad Gdanjsk;

Zaključci

33. smatra da je EU jamac za donošenje i primjenu zakonâ za borbu protiv javnog izražavanja mržnje;

34. uviđa da posljedice govora mržnje i zločina iz mržnje imaju prekograničnu dimenziju, zbog čega je taj problem potrebno rješavati zajedničkim djelovanjem na razini EU-a. Stoga poziva na učinkovito rješavanje problema govora mržnje i zločina iz mržnje na drugim osnovama osim onih obuhvaćenih Okvirnom odlukom 2008/913/PUP, među ostalim na

⁽³⁾ Takav je primjer Ured pučkog pravobranitelja u Poljskoj.

⁽⁴⁾ Preporuka Komisije od 22. lipnja 2018. o standardima za tijela za jednakost (C(2018) 3850 final).

temelju rodnog identiteta, seksualne orijentacije, dobi i invaliditeta, kako je utvrđeno u prijedlozima Europske komisije o Uniji ravnopravnosti. Važno je da Vijeće žurno proširi popis područja kriminaliteta na zločine iz mržnje (članak 83. stavak 1. UFEU-a) kako bi se osiguralo djelotvorno postupanje tijelâ kaznenog progona i na razini EU-a i na nacionalnoj razini;

35. ističe da je jedini odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje stvaranje sveobuhvatne pravne strategije za njihovo suzbijanje, prijavljivanje i dosljedan kazneni progon;

36. poziva na uspostavu minimalnih pravila na razini EU-a o sankcijama za govor mržnje i zločine iz mržnje, kojima bi se omogućila izmjena nacionalnih zakonodavstava i kriminaliziralo članstvo u organizacijama koje promiču ili potiču mržnju na svakoj osnovi i sudjelovanje u takvim aktivnostima. Ni u jednom dijelu svijeta ili Europe ne smije biti prostora za prihvaćanje antidemokratskih stajališta ili govora mržnje i neprijateljstva protiv drugog čovjeka;

37. preporučuje poboljšanje metoda za evidentiranje i prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i provođenje stručnih rasprava s državama članicama pod pokroviteljstvom Agencije EU-a za temeljna prava (FRA) koje bi nacionalnim tijelima mogle pomoći u rješavanju problema povezanih s praktičnom primjenom zakonodavstva i osiguravanjem djelotvorne istrage, progona i kažnjavanja zločina iz mržnje i govora mržnje; smatra da je pritom važna uloga društvenih institucija i organizacija koje se bave govorom mržnje i zločinima iz mržnje;

38. smatra da su potrebna organizacijska i pravna rješenja za zaštitu žrtava govora mržnje i zločina iz mržnje, koje moraju imati podršku i pomoć institucija i organizacija EU-a, država članica, europskih regionalnih i lokalnih vlasti te civilnog društva;

39. napominje da je granica između borbe protiv govora mržnje i cenzure vrlo tanka. Pri osmišljavanju pravnih rješenja za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje treba zajamčiti pravo na slobodu izražavanja;

40. ukazuje na nepostojanje standardizirane definicije zločina iz mržnje na međunarodnoj razini; stoga poziva na veća nastojanja u vidu jačanja sudske prakse, a samim time i djelotvornosti kaznenog progona govora mržnje i zločina iz mržnje; kao primjer bi mogle poslužiti Preporuka CM/Rec(2022)16 Odbora ministara državama članicama ⁽⁵⁾ ili definicija iz Okvirne odluke 2008/913/PUP;

41. svjestan je da ne možemo regulirati ekstremni politički govor. Države članice i dalje će biti odgovorne za određivanje načina na koji definiraju slobodu izražavanja, no smatra da moramo nametnuti standarde EU-a za borbu protiv verbalnih i fizičkih incidenata uzrokovanih mržnjom. Upravo je to svrha proširenja popisa područja kriminaliteta u EU-u kako bi se u njega uključili govor mržnje i zločini iz mržnje.

Bruxelles, 1. prosinca 2022.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽⁵⁾ Preporuka CM/Rec(2022)16 Odbora ministara državama članicama o suzbijanju govora mržnje: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955.