

Bruxelles, 10. prosinca 2021.
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	9. prosinca 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2021) 777 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Uključivija Europa koja štiti: proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 777 final.

Priloženo: COM(2021) 777 final



Bruxelles, 9.12.2021.
COM(2021) 777 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Uključivija Europa koja štiti: proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje

Mržnja je mržnja i nitko je ne bi trebao trpjeti.

Ursula von der Leyen, predsjednica Europske komisije
Govor o stanju Europske unije, rujan 2020.

1. Uvod

U govoru o stanju Europske unije 2020.¹ predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen naglasila je da je napredak u borbi protiv rasizma i mržnje krhak te da je sada trenutak za promjene i izgradnju Unije u kojoj osuda prelazi s riječi na djelo. Najavila je da će Komisija predložiti „da se popis kaznenih djela u Uniji proširi na sve oblike zločina iz mržnje i govora mržnje - bili oni potaknuti bojom kože, vjeroispoviješću, rodnom pripadnošću ili spolnom orijentacijom”.

Borba protiv govora mržnje i zločina iz mržnje dio je rada Komisije na promicanju temeljnih vrijednosti EU-a i osiguravanju poštovanja Povelje EU-a o temeljnim pravima („Povelja”). Svi oblici i svako izražavanje mržnje i netolerancije nespojivi su s vrijednostima na kojima se Europska unija temelji, odnosno vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti, sadržane u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”), zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

Zabranjen je svaki oblik diskriminacije – na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije, kako je utvrđeno u članku 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”). Istodobno, sloboda izražavanja jedan je od temelja demokratskog i pluralističkog društva i moramo je predano štititi. Nadalje, kako je utvrđeno u članku 67. UFEU-a, EU predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava. Komisija mora mjerama zajamčiti visoku razinu sigurnosti kako bi se spriječili i suzbili kriminalitet, rasizam i ksenofobija.

Govor mržnje i zločini iz mržnje ne utječu samo na pojedinačne žrtve i njihove zajednice, kojima nanose bol i ograničavaju njihova temeljna prava i slobode, nego i na društvo u cjelini. Mržnja ugrožava same temelje našeg društva. Oslabljuje uzajamno razumijevanje i poštovanje raznolikosti, na kojima su izgrađena pluralistička i demokratska društva.

Posljednjih desetljeća u Europi su se naglo proširili govor mržnje i zločini iz mržnje². Mržnja postaje svakodnevna pojava³, usmjerena na pojedince i skupine osoba koje imaju ili se smatra da imaju „zajedničku karakteristiku”, kao što su rasa, etnička pripadnost, jezik, vjeroispovijest, nacionalnost, dob, spol, seksualna orijentacija, rodni identitet, rodno izražavanje, spolna obilježja ili bilo koja druga temeljna karakteristika ili kombinacija

¹ [Govor o stanju Unije 2020.](#), [pismo namjere](#), Bruxelles, 16. rujna 2020.

² Vidjeti npr. godišnja izvješća ECRI-ja za 2019. i 2020. na: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> i <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; studija koju je naručio resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja pod naslovom „[Govor mržnje i zločini iz mržnje u EU-u te evaluacija pristupa za reguliranje internetskog sadržaja](#)”, srpanj 2020.

³ Vidjeti [predgovor](#) glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Antónija Guterresa Strategiji i akcijskom planu Ujedinjenih naroda za borbu protiv govora mržnje, svibanj 2019.

karakteristika. Te su karakteristike općenito vidljive i uočljive napadačima, odnose se na aspekt identiteta osobe koji je nepromjenjiv ili bitan za samopoimanje, a mogu biti i znak pripadnosti određenoj skupini⁴.

Češća upotreba interneta i društvenih mreža posljednjih godina dovela je do širenja govora mržnje na internetu. Internetski učinak dezinhibicije olakšava to naglo širenje govora mržnje na internetu jer se ljudi zbog osjećaja anonimnosti i nedodirljivosti lakše odlučuju na dijeljenje takvog sadržaja. Usporedno s time, sve se češće čak i u javnom govoru u političke svrhe igra na emocije i slabe točke kako bi se širile rasističke i ksenofobne ideje i napadi, čemu često doprinose i društvene mreže⁵. Širenje mržnje među prijemčivom publikom očito je i iz niza primjera nasilnog ekstremizma, od džihadističkih do desničarskih i ljevičarskih⁶. To je doprinijelo polarizaciji društva, a tako i učestalosti govora mržnje, posebno protiv marginaliziranih skupina.

Javnozdravstvena kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 pojačala je osjećaje nesigurnosti, izoliranosti i straha, a to je ozračje pogodovalo govoru mržnje. Razni ekstremistički ideološki pokreti iskorištavaju pandemiju protiv određenih populacija (na različitim osnovama, uključujući nacionalnost, vjeru, rasu, spol, seksualnu orijentaciju, boju kože, pa čak i dob), čime se potiču i zločini iz mržnje⁷.

Komisija namjerava predložiti proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u kako bi se na taj popis uvrstio govor mržnje i zločini iz mržnje. Mržnji nema mjesta u EU-u. Protiv nje se trebamo boriti svim raspoloživim sredstvima, uključujući kazneno pravo.

2. Kontekst inicijative

U članku 83. stavku 1. UFEU-a utvrđen je iscrpan popis područja kriminaliteta⁸ u kojima Europski parlament i Vijeće mogu utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija primjenjivih u svim državama članicama EU-a. Osim toga, člankom 83. stavkom 1. UFEU-a propisano je da, **s obzirom na razvoj kriminaliteta**, Vijeće može donijeti odluku kojom se utvrđuju **ostala područja osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima** koji proizlaze iz **prirode ili učinka** takvih kaznenih djela ili iz **posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja**.

Donošenje takve odluke u Vijeću bio bi prvi korak u uspostavi pravne osnove potrebne za donošenje, u drugom koraku, zajedničkog pravnog okvira za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje u cijelom EU-u. Takvim budućim zakonodavstvom dopunilo bi se postojeće pravo EU-a kojim se zahtijeva kriminalizacija govora mržnje i zločina iz mržnje na temelju rase, boje kože, vjeroispovijesti, porijekla ili nacionalnog ili etničkog podrijetla (vidjeti odjeljak 2.2.) i obuhvatili drugi konkretni temelji.

⁴ OESS/ODIHR, „[Praktični vodič o zakonodavstvu protiv govora mržnje](#)”.

⁵ Vidjeti [rezultate](#) savjetovanja koje su organizirali Međunarodni centar za dijalog i Europsko vijeće vjerskih vođa/Religije za mir, 20. travnja 2021.; članak 19., „[Odgovor na „govor mržnje”: usporedni pregled šest zemalja EU-a](#)”, 2018.

⁶ [Izješće Europolu o stanju i kretanjima u području terorizma u Europskoj uniji za 2021.](#)

⁷ [Smjernice Ujedinjenih naroda za suzbijanje govora mržnje povezanog s bolešću COVID-19](#), 11. svibnja 2020.

⁸ Na tom su popisu sljedeća područja kriminaliteta: terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal.

Pripremni rad za potrebe ove inicijative uključivao je vanjsku studiju⁹, opsežno savjetovanje Komisije i izradu niza izvješća i studija.

2.1. Institucijski kontekst

Komisija predstavlja ovu inicijativu na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a¹⁰ i na temelju dvostupanjskog postupka predviđenog člankom 83. stavkom 1. UFEU-a:

Prvi je korak da Vijeće, nakon što dobije suglasnost Europskog parlamenta, jednoglasno donese odluku o utvrđivanju govora mržnje i zločina iz mržnje kao još jednog područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije utvrđene u članku 83. stavku 1. UFEU-a. Takvom odlukom proširit će se popis područja kriminaliteta u EU-u iz članka 83. stavka 1. UFEU-a kako bi se na njega uvrstili govor mržnje i zločini iz mržnje. Tako će se Europskom parlamentu i Vijeću osigurati pravna osnova na kojoj mogu direktivama utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u tom području kriminaliteta.

Kao drugi korak, Komisija može predložiti donošenje direktiva o utvrđivanju minimalnih pravila o definiranju i sankcijama za govor mržnje i zločin iz mržnje koje Europski parlament i Vijeće trebaju donijeti u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Ova se inicijativa odnosi na prvu fazu i njome se ne dovode u pitanje mjere koje se mogu poduzeti u drugoj fazi. Njome se ne prejudiciraju niti predviđaju područje primjene i sadržaj sekundarnog zakonodavstva koje treba naknadno predložiti. Isto tako, donošenje prethodno navedenih direktiva utječe na temeljne slobode zaštićene Poveljom, posebno na slobodu izražavanja, uključujući slobodu tiska i medija.

Nakon donošenja odluke Vijeća Komisija će iskoristiti svoje pravo inicijative u skladu sa zahtjevima za bolju regulativu. Komisija će provesti procjenu učinka kako bi pažljivo procijenila različite opcije za definiranje kaznenih djela i sankcija te njihov učinak na temeljna prava, posebno na slobodu izražavanja i slobodu tiska i medija, koje su čvrsti temelji demokratskog društva¹¹.

Kako bi precizno utvrdila područje primjene i sadržaj pravila koja bi se mogla predložiti, Komisija će posebnu pozornost posvetiti razvoju govora mržnje i zločina iz mržnje s obzirom na najnovije podatke i kretanja. Takva pomna procjena društvenih kretanja i trendova bit će posebno važna za utvrđivanje elemenata budućih kaznenih djela. To će uključivati definiranje posebnih oblika govora mržnje i zločina iz mržnje koji će se kriminalizirati upućivanjem na zaštićene karakteristike osoba i skupina protiv kojih su usmjereni.

Pri izradi tog sekundarnog zakonodavstva Komisija će se savjetovati s državama članicama i Europskim parlamentom, među ostalim o posebnostima nacionalnih zakonodavnih okvira koji se odnose na kazneno pravo i temeljna prava, te će održati i opsežno savjetovanje sa svim relevantnim dionicima i u to uključiti Europski parlament.

⁹ [Studija](#) kojom se podupire Komisijina inicijativa za proširenje popisa područja kriminaliteta iz članka 83. stavka 1. UFEU-a na govor mržnje i zločin iz mržnje („popratna studija”). Ta popratna studija pruža detaljan pregled pravnih okvira svih država članica za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje. U njoj su analizirani i sažeti informacije, podaci i stajališta prikupljeni u okviru savjetovanja Komisije.

¹⁰ U skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a: „Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative”.

¹¹ Vidjeti članak 52. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima](#).

2.2. Borba protiv govora mržnje i zločina iz mržnje kao prioritet EU-a

Na razini EU-a već postoji okvir za odlučan zajednički odgovor na rasistički i ksenofobni govor mržnje i zločin iz mržnje na temelju **Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima** („Okvirna odluka”)¹². Okvirnom odlukom nastoji se osigurati da se ozbiljni oblici rasizma i ksenofobije kažnjavaju djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznenim sankcijama u cijelom EU-u. Njome se od država članica zahtijeva da kriminaliziraju govor mržnje, odnosno javno poticanje na nasilje ili mržnju na temelju rase, boje kože, vjeroispovijesti, porijekla ili nacionalnog ili etničkog podrijetla¹³. Osim toga, od država članica zahtijeva se da i za kaznena djela koja nisu govor mržnje osiguraju da se takva rasistička i ksenofobna motivacija smatra otegotnom okolnošću ili da se takva motivacija može uzeti u obzir pri određivanju kazni.

Komisija podupire rad država članica na djelotvornoj provedbi Okvirne odluke putem **skupine na visokoj razini za suzbijanje rasizma, ksenofobije i ostalih oblika nesnošljivosti**¹⁴ kako bi se razvili programi osposobljavanja i kapacitet za izvršavanje zakonodavstva, poboljšalo evidentiranje i prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje i potaknulo žrtve da prijavljuju zločine iz mržnje.

Ova inicijativa dio je šireg skupa mjera EU-a za suzbijanje nezakonitog govora mržnje, nasilnih ekstremističkih ideologija i terorizma na internetu, uključujući **Kodeks postupanja za borbu protiv nezakonitog govora mržnje na internetu**¹⁵, **Uredbu o suzbijanju terorističkih sadržaja na internetu**¹⁶ i **internetski forum EU-a**¹⁷.

U skladu s Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama¹⁸ od država članica zahtijeva se da osiguraju da platforme za razmjenu videozapisa poduzimaju učinkovite mjere ne samo protiv širenja sadržaja kojim se krši Okvirna odluka nego i protiv govora mržnje na bilo kojoj osnovi iz članka 21. Povelje. Nadalje, u Komisijinu prijedlogu **Akta o digitalnim uslugama**¹⁹ utvrđuje se sveobuhvatna reforma kojom će se zajamčiti sigurnost korisnika na internetu uvođenjem obveze uklanjanja nezakonitog sadržaja i sustavnih rizika. Osim toga, ažuriranjem Europske strategije za bolji internet za djecu 2022.²⁰ nastojat će se bolje zaštititi djecu od prijetnji na internetu, uključujući zlostavljanje na internetu i govor mržnje.

¹² SL L 328, 6.12.2008., str. 55.–58.

¹³ Vidjeti članak 1. Okvirne odluke.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en

¹⁶ SL L 172, 17.5.2021., str. 79.–109.

¹⁷ **Internetski forum EU-a** je volonterska inicijativa pod vodstvom Komisije za suradnju s tehnološkom industrijom i drugim relevantnim dionicima u borbi protiv nasilnog ekstremističkog sadržaja na internetu.

¹⁸ Direktiva (EU) 2018/1808 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (SL L 303, 28.11.2018., str. 69.).

¹⁹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga (Akt o digitalnim uslugama) i izmjeni Direktive 2000/31/EZ, **COM(2020) 825 final**, 15.12.2020.

²⁰ **COM(2012) 196 final**.

Ovom inicijativom poduprijet će se **Akcijški plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025.**²¹ i **Strategija EU-a za suzbijanje antisemitizma i njegovanje židovskog načina života**²². Njome će se dopuniti i nedavne inicijative čiji je cilj promicanje ravnopravnosti i poštovanja raznolikosti, kao što je **Strategija za ravnopravnost LGBTIQ osoba 2020.–2025.**²³ Te nedavne inicijative pokazale su da na razini EU-a treba osigurati odlučan kaznenopravni odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje na **temeljima koji nisu samo rasizam i ksenofobija**, posebno na temelju spola, seksualne orijentacije, dobi i invaliditeta²⁴.

U **Strategiji za rodnu ravnopravnost 2020.–2025.**²⁵ utvrđuju se mjere za suzbijanje rodno uvjetovanog nasilja nad ženama i djevojčicama, uključujući potrebu za kriminalizacijom specifičnih oblika rodno uvjetovanog nasilja na razini EU-a. Ovom inicijativom dopunit će se predstojeći prijedlog **direktive za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u obitelji**. Iako govor mržnje i zločine iz mržnje obilježava temeljna mržnja protiv određene skupine osoba, uključujući znatnu rodnu pristranost i mržnju prema ženama, predstojećom direktivom u okviru nadležnosti EU-a kriminalizirat će se određeni specifični oblici nasilja koji ne moraju nužno imati element mržnje, posebno mržnje prema određenoj osobi zbog pripadnosti određenoj skupini. Stoga se ovom inicijativom za proširenje popisa područja kriminaliteta u EU-u uspostavlja dodatna pravna osnova za rješavanje tih specifičnih oblika teškog nasilja nad ženama i djevojčicama koje se također može definirati kao mizogini govor mržnje ili zločin iz mržnje za koji se može objektivno utvrditi da je motiviran rodnom pristranošću.

Ovom inicijativom dopunit će se i **Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.**²⁶, **Strategija EU-a za prava žrtava (2020.–2025.)**²⁷ i **Direktiva o pravima žrtava**²⁸. Bit će usklađena sa zaključcima Vijeća iz ožujka 2021. o uključivanju starenja u javne politike²⁹, u kojima se ističe da je diskriminacija na temelju dobi česta pojava i sve ozbiljniji problem.

²¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija ravnopravnosti: Akcijški plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025.”, [COM\(2020\) 565 final](#), 18. rujna 2020.

²² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija EU-a za suzbijanje antisemitizma i njegovanje židovskog načina života (2021.–2030.)”, [COM\(2021\) 615 final](#), 5. listopada 2021.

²³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija ravnopravnosti: Strategija o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020.–2025.” od 12. studenoga 2020., [COM\(2020\) 698 final](#). U toj je strategiji utvrđena potreba za kriminalizacijom govora mržnje i zločina iz mržnje usmjerenih protiv LGBTIQ osoba – lezbijki, homoseksualaca te biseksualnih, transrodnih, nebinarnih, interseksualnih i queer osoba.

²⁴ Te su zaštićene karakteristike među temeljima utvrđenima u članku 19. stavku 1. UFEU-a, koji se odnosi na djelovanje za suzbijanje diskriminacije „na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije”.

²⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija ravnopravnosti: Strategija za rodnu ravnopravnost 2020.–2025.” od 5. ožujka 2020., [COM\(2020\) 152 final](#).

²⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija ravnopravnosti: Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.” od 3. ožujka 2021., [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Strategija EU-a za prava žrtava (2020.–2025.)”, [COM\(2020\) 258 final](#), 24. lipnja 2020.

²⁸ SL L 315, 14.11.2012., str. 57.–73.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12. ožujka 2021.](#)

Europski parlament donio je i zakonodavnu rezoluciju u rujnu 2021. u kojoj poziva Komisiju da podnese zakonodavni prijedlog o uvrštavanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a³⁰. Ovom se inicijativom, zajedno s predstojećim zakonodavnim prijedlogom za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, nastoji odgovoriti na taj zahtjev Europskog parlamenta.

3. Potreba za proširenjem popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje

U skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a Vijeće može, **s obzirom na razvoj kriminaliteta**, utvrditi dodatna područja kriminaliteta pod uvjetom da ispunjavaju posebne kriterije. Konkretno, novo područje mora biti područje **osobito teškog kriminaliteta**, s **prekograničnim elementima** koji proizlaze **iz prirode ili učinka** takvih kaznenih djela ili iz **posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja**.

U sljedećim odjeljcima iznosi se Komisijina procjena govora mržnje i zločina iz mržnje s obzirom na kriterije iz članka 83. stavka 1. UFEU-a.

3.1. Govor mržnje i zločini iz mržnje kao područje kriminaliteta

Govor mržnje i zločini iz mržnje već su prepoznati kao područje kriminaliteta na međunarodnoj razini³¹.

Vijeće Europe već je u preporuci iz 1997.³² smatralo govor mržnje poticanjem na mržnju usmjerenu na pojedince ili skupine s određene određenim zaštićenim karakteristikama³³. U Preporuci Europske komisije protiv rasizma i netolerancije („ECRI”) Vijeća Europe iz 2015. govor mržnje definiran je kao: „zagovaranje, promicanje ili poticanje na omalovažavanje, mržnju ili klevetanje osobe ili skupine osoba u bilo kojem obliku, kao i svako uznemiravanje, vrijeđanje, negativno stereotipiziranje, stigmatizacija ili prijetnje u odnosu na takvu osobu ili skupinu osoba te opravdavanje takvih načina izražavanja, na temelju rase, boje kože, porijekla, nacionalnog ili etničkog podrijetla, dobi, invaliditeta, jezika, vjere ili uvjerenja, spola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije ili druge osobne karakteristike ili statusa”³⁴. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju („OESS”) zločine iz mržnje naziva

³⁰ Rezolucija Europskog parlamenta na temelju članka 225. UFEU-a od 16. rujna 2021. s preporukama Komisiji o utvrđivanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta u članku 83. stavku 1. UFEU-a (2021/2035(INL)).

³¹ Na primjer, [Europska komisija protiv rasizma i netolerancije \(„ECRI”\) Vijeća Europe izdala je opću preporuku politike br. 15 o suzbijanju govora mržnje](#) u prosincu 2015., Ujedinjeni narodi donijeli su strategiju i akcijski plan u svibnju 2019., članak 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju („OESS”), Ured za demokratske institucije i ljudska prava („ODIHR”) i Vijeće ministara OESS-a donijeli su Odluku br. 9/09 o suzbijanju zločina iz mržnje, dnevnik Vijeća ministara br. 2 (17), točka 8. dnevnog reda, 2. prosinca 2009.

³² Preporuka Vijeća Europe br. R (97) 20 Odbora ministara državama članicama o „govoru mržnje”.

³³ U području primjene Preporuke navodi se da se pojam govora mržnje tumači kao da „obuhvaća sve oblike izražavanja kojima se šire, potiču, promiču ili opravdavaju mržnja na temelju rase, ksenofobija, antisemitizam ili drugi oblici mržnje na temelju netolerancije, uključujući: netoleranciju u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i osobama imigrantskog podrijetla”.

³⁴ ECRI, Opća preporuka politike br. 15 o suzbijanju govora mržnje, str. 3.

„kaznenim djelima počinjenima s motivacijom koja se temelji na predrasudi prema određenoj društvenoj skupini”³⁵.

Iako pravom EU-a nije predviđena pravna definicija govora mržnje i zločina iz mržnje kao takvih, **Okvirnom odlukom** utvrđuju se kaznenopravne definicije najtežih oblika rasizma i ksenofobije. Govor mržnje kako je definiran Okvirnom odlukom odnosi se na javno poticanje na nasilje ili mržnju protiv određene skupine ili njezina člana koji imaju zaštićenu karakteristiku³⁶. Zločin iz mržnje u smislu Okvirne odluke³⁷ je svako kazneno djelo³⁸ (temeljno kazneno djelo) osim govora mržnje, koje je rasistički ili ksenofobno motivirano (motivirano predrasudama).

I za govor mržnje i za zločine iz mržnje počiniteljevo djelovanje **motivirano je predrasudama**. Počinitelji odabiru žrtve na temelju njihove stvarne ili percipirane pridruženosti, pripadnosti ili povezanosti sa zajednicom ili skupinom koja ima zaštićenu karakteristiku te potpore takvoj zajednici ili skupini ili članstva u njoj³⁹. To su djela usmjerena protiv identiteta ili na slanje poruke, odnosno tim se djelima poručuje da žrtva ne pripada društvu, i to ne samo žrtvi, nego i cijeloj zajednici ili skupini⁴⁰. Stoga je motiv počinitelja ključan za razlikovanje tih kaznenih djela od drugih kaznenih djela i za utvrđivanje njihove veće težine s obzirom na konkretan učinak koji imaju na pojedinačne žrtve, zajednice i društvo u cjelini⁴¹.

Element **mržnje** bitno je obilježje govora mržnje i zločina iz mržnje. Mržnja dovodi do obezvređivanja i prijetnje ljudskom dostojanstvu neke osobe ili skupine. Negira njihovu ravnopravnost kao članova društva⁴², uključujući njihovo pravo na sudjelovanje u političkom ili društvenom životu, što su načela na kojima se EU temelji. Kako bi se u našim kaznenopravnim sustavima takva djela prepoznavala, progonila i kažnjavala, nužno je razumjeti ulogu mržnje prema osobama sa zaštićenim karakteristikama.

S obzirom na to posebno obilježje govora mržnje i zločina iz mržnje, tj. mržnju protiv osoba ili skupina koje imaju (ili se percipiraju kao da imaju) zaštićene karakteristike, govor mržnje i zločini iz mržnje mogu se smatrati „područjem kriminaliteta” u smislu članka 83. stavka 1. UFEU-a.

³⁵ To je operativna definicija koju je OEES upotrebljavao u svojim izvješćima o rasističkom i ksenofobnom govoru mržnje (2021.), rodno uvjetovanim zločinima iz mržnje (2021.), antisemitskim zločinima iz mržnje (2019.) i zločinima iz mržnje prema muslimanima (2018.) na temelju Odluke Vijeća ministara OEES-a br. 9/09 o suzbijanju govora mržnje od 2. prosinca 2009., u dogovoru sa svim državama OEES-a, uključujući sve države članice EU-a. Pojam na koji se odnosi definicija i njegove praktične posljedice dodatno su objašnjeni u „[Praktičnom vodiču o zakonodavstvu protiv govora mržnje](#)” OEES-a/ODIHR-a (2009.), str. 16.

³⁶ Na temelju članka 1. stavka 1. točke (a) Okvirne odluke od država članica zahtijeva se da kažnjavaju djelovanja koja uključuju „javno poticanje na nasilje ili mržnju usmjerenu protiv grupe osoba ili nekog člana takve grupe određene obzirom na rasu, boju, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalno ili etničko podrijetlo”.

³⁷ Vidjeti članak 4.: „Za kaznena djela osim onih iz članaka 1. i 2., države članice poduzimaju potrebne mjere za osiguravanje da se rasistička i ksenofobična motivacija smatraju otegotnom okolnošću ili da sudovi takvu motivaciju uzimaju u obzir prilikom određivanja kazni.”

³⁸ Npr. kaznena djela protiv života, tjelesnog integriteta ili imovine osobe.

³⁹ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 2.4.2.

⁴⁰ OEES/ODIHR, „[Praktični vodič o zakonodavstvu protiv govora mržnje](#)”.

⁴¹ Vidjeti [smjernice](#) za praktičnu provedbu Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima.

⁴² OEES/ODIHR, „[Praktični vodič o zakonodavstvu protiv govora mržnje](#)”.

Slično kao druga kaznena djela u EU-u sa zajedničkim obilježjem, kao što su organizirani kriminal ili terorizam, mržnja prema osobama sa zaštićenim karakteristikama povezuje širu skupinu kaznenih djela. Glavni i zajednički cilj kriminalizacije govora mržnje i zločina iz mržnje borba je protiv takve mržnje, koja povezuje te dvije kategorije kaznenih djela u jedno „područje kriminaliteta”. Dodavanjem govora mržnje i zločina iz mržnje kao područja kriminaliteta Komisiji bi se omogućilo da u drugoj fazi predloži sekundarno zakonodavstvo koje bi se posebno odnosilo na s time povezana kretanja u društvu i eventualne buduće probleme u tom području.

3.2. Govor mržnje i zločini iz mržnje kao područje osobito teškog kriminaliteta

Govor mržnje i zločini iz mržnje posebno su teška kaznena djela zbog štete koju nanose pojedincima i društvu u cjelini, čime se potkopavaju temelji EU-a.

3.2.1. Utjecaj na zajedničke vrijednosti

Govor mržnje i zločini iz mržnje u suprotnosti su sa zajedničkim vrijednostima i temeljnim pravima EU-a, kako su utvrđeni u člancima 2. i 6. UEU-a i u Povelji.

Posebna težina tih djela, s obzirom na njihov utjecaj na vrijednosti i temeljna prava, više je puta prepoznata u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava („ESLJP”). ESLJP je smatrao da, ako su djela koja predstavljaju teška kaznena djela usmjerena protiv tjelesnog ili duševnog integriteta osobe, samo učinkoviti kaznenopravni mehanizmi mogu osigurati odgovarajuću zaštitu i služiti kao odvraćajući čimbenik. ESLJP je posebno smatrao da su potrebne kaznenopravne mjere protiv izravnih verbalnih napada i fizičkih prijetnji motiviranih diskriminirajućim stavovima⁴³.

Prepoznajući da tolerancija i jednako dostojanstvo svih ljudi čine temelje demokratskog i pluralističkog društva, ESLJP je smatrao da bi moglo biti potrebno „u demokratskim društvima kažnjavati ili čak sprečavati sve oblike izražavanja kojima se širi, potiče, promiče ili opravdava mržnja utemeljena na nespošljivosti”⁴⁴. ESLJP je nadalje istaknuo da bi se kaznene sankcije protiv pojedinaca odgovornih za najteže oblike izražavanja mržnje, koji potiču druge na nasilje, također mogle upotrijebiti kao krajnja mjera. Iz tih razloga ESLJP je u sudskoj praksi više puta prepoznao da pravo na slobodu izražavanja ne sprečava kaznenopravne odgovore na određene oblike govora mržnje⁴⁵.

3.2.2. Štetni učinci na pojedinačne žrtve i njihove zajednice

Osobitu težinu govora mržnje i zločina iz mržnje pokazuje šteta koju nanose pojedinačnim žrtvama, širim zajednicama i društvu u cjelini.

Govor mržnje i zločini iz mržnje krše temeljno pravo žrtava na dostojanstvo i ravnopravnost. Imaju ozbiljne i često dugotrajne posljedice na fizičko i mentalno zdravlje i dobrobit žrtava.

⁴³ ESLJP, presuda od 14. siječnja 2020., *Beizaras and Levickas protiv Litve*, točka 111. i u njoj citirana sudska praksa.

⁴⁴ ESLJP, presuda od 6. srpnja 2006., *Erbakan protiv Turske*, točka 56.

⁴⁵ ESLJP, odluka od 24. lipnja 2003., *Garaudy protiv Francuske*, točka 1.; odluka od 13. studenoga 2003., *Gündüz protiv Turske*, točka 37.; odluka od 16. studenoga 2004., *Norwood protiv Ujedinjene Kraljevine*; presuda od 10. srpnja 2008., *Soulas i dr. protiv Francuske*, točka 47.; presuda od 9. veljače 2012., *Vejdeland i dr. protiv Švedske*, točka 59.

Žrtve govora mržnje i zločina iz mržnje meta su zbog svojih stalnih, nepromjenjivih karakteristika ili zbog karakteristika na kojima se temelji njihov identitet⁴⁶. Tako se zbog vlastitog identiteta osjećaju bezvrijedno, nepoželjno, kritizirano i prezreno u društvu. Osim štetnih učinaka na fizičko zdravlje, razina psihičke štete (npr. osjećaj povrijeđenosti i poniženja) koju uzrokuju djela mržnje zapravo je često značajnija od tjelesnih ozljeda koje proizlaze iz samog nasilja⁴⁷. Žrtve zločina iz mržnje mogu doživjeti simptome teške traume kao što su depresija, sumnja u druge, samookrivljavanje i dubok osjećaj izoliranosti. Zbog tih se iskustava zločini iz mržnje razlikuju od drugih vrsta kaznenih djela. Osim toga, mnoge žrtve zločina iz mržnje okrivljavaju same sebe i počinju osjećati nepovjerenje⁴⁸.

Općenito, žrtve zločina iz mržnje žive u strahu od ponovnog napada, a ranjivije skupine, kao što su starije osobe, djeca i osobe s tjelesnim i mentalnim invaliditetom, još su ranjivije mete govora mržnje kad komuniciraju putem interneta u svakodnevnom životu. Žrtve govora mržnje također su u opasnosti od političke i društvene isključenosti, zbog čega im je otežan pristup zdravstvenoj skrbi i drugim ključnim uslugama⁴⁹. Nadalje, žrtvama koje prijave napade često prijeti sekundarna viktimizacija⁵⁰, koja im može dodatno naštetiti. Govor mržnje može ozbiljno naštetiti dugoročnom osobnom razvoju djece koja su mu izložena.

Kaznena djela koja se temelje na mržnji šalju poruku odbacivanja i omalovažavanja čitavim skupinama i zajednicama, a pripadnici tih skupina i zajednica osjećaju se ugroženo i u strahu od budućih napada⁵¹. Važno je napomenuti i kako govor mržnje i zločini iz mržnje mogu odjeknuti među pratiteljima počinitelja, koji zatim mogu nastaviti širiti strah i nastavljati obrazac govora mržnje i zločina iz mržnje usmjerenih protiv drugih osoba za koje se čini da imaju slične zaštićene karakteristike ili da su povezani sa žrtvom⁵².

3.2.3. Štetni učinci na društvo u cjelini

Govor mržnje i zločini iz mržnje imaju i bitnu društvenu dimenziju. Prijetnja su demokratskim vrijednostima, društvenoj stabilnosti i miru⁵³, produbljuju društvene podjele, narušavaju socijalnu koheziju i potiču odmazdu, što dovodi do nasilja i protunasilja⁵⁴. Ozračje

⁴⁶ Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja, Glavna uprava za unutarnju politiku, Europski parlament, „[Govor mržnje i zločini iz mržnje u EU-u te evaluacija pristupa za reguliranje internetskog sadržaja](#)” (srpanj 2020.), str. 23.

⁴⁷ Agencija Europske unije za temeljna prava („FRA”), „[Razotkrivanje zločina iz mržnje u Europskoj uniji: priznavanje prava žrtava](#)” (2012.), str. 20. Layla Okhai, „[Utjecaj zločina iz mržnje na psihičko zdravlje](#)” (*Diverse Minds*, 2018.).

⁴⁸ Vidjeti popratnu studiju, odjeljke 4.2.3., 4.3.3. i 5.2.3.

⁴⁹ [Smjernice](#) Ujedinjenih naroda za suzbijanje govora mržnje povezanog s bolešću COVID-19, 11. svibnja 2020.

⁵⁰ Viktimizacija koja nije izravna posljedica kaznenog djela, nego načina na koji sa žrtvom postupaju policija i kaznenopravni sustav. Vidjeti popratnu studiju, odjeljke 4.2.3., 4.3.3. i 5.2.3.

⁵¹ OESS/ODIHR, „[Razumijevanje potreba žrtava zločina iz mržnje](#)” (2020.), str. 13. Na primjer, znatan broj lezbijki, homoseksualaca i biseksualnih osoba izbjegava određena mjesta iz straha od napada, prijetnji ili uznemiravanja. Slično tome, 37–41 % transrodnih i interseksualnih ispitanika izjavilo je da „često” ili „uvijek” izbjegavaju određena mjesta iz istog razloga. FRA (2020.), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#) (hr. „[Dug je put prema ravnopravnosti LGBTI osoba](#)”), str. 47.

⁵² Vidjeti FRA, „[Razotkrivanje zločina iz mržnje u Europskoj uniji: priznavanje prava žrtava](#)” (2012.), str. 19.

⁵³ Vidjeti [Strategiju i akcijski plan Ujedinjenih naroda za borbu protiv govora mržnje](#), svibanj 2019.; [Europska komisija protiv rasizma i netolerancije](#) (Vijeće Europe).

⁵⁴ Vidjeti studiju koju je naručio resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja pod naslovom „[Govor mržnje i zločini iz mržnje u EU-u te evaluacija pristupa za reguliranje internetskog sadržaja](#)”, srpanj 2020. OESS/ODIHR, „[Praktični vodič o zakonodavstvu protiv govora mržnje](#)”, 2009.

sukoba, straha, polarizacije i radikalizacije koje proizlazi iz djela motiviranih mržnjom potvrdili su i ispitanici u ciljanom savjetovanju Komisije.

Govor mržnje i zločini iz mržnje štetno utječu na temeljna prava, posebno na ljudsko dostojanstvo, ravnopravnost i slobodu izražavanja. Njihov ograničavajući učinak na slobodu govora može odvratiti korisnike društvenih mreža od sudjelovanja u javnim raspravama zbog govora mržnje na internetu⁵⁵. Mržnja prodire i u politički dijalog te odvraća građane od uključivanja u politiku i obnašanja javno eksponiranih službenih dužnosti, npr. u ulozi zastupnika u parlamentu, gradonačelnika i političara⁵⁶. Kad je riječ o ženama u javnom životu, anketa u kojoj su sudjelovale 123 zastupnice u europskim parlamentima pokazala je da je 46,9 % ispitanica primilo prijetnje smrću, silovanjem ili premlaćivanjem, a 58,2 % ispitanica bilo je meta seksističkih napada na društvenim mrežama⁵⁷.

Novinari su često mete⁵⁸ govora mržnje na društvenim mrežama i to ih može odvratiti od sudjelovanja u javnim raspravama ili obrađivanja određenih tema⁵⁹. Iako su govor mržnje i prijetnje usmjereni protiv svih novinara, statistički podaci pokazuju da su novinarkе izložene većem broju prijetnji nego novinari, posebno u obliku uznemiravanja na internetu, prijetnji silovanjem ili ubojstvom i poticanja na mržnju na temelju roda⁶⁰. Ti su napadi ponekad rezultat orkestriranih kampanja usmjerenih na diskreditiranje ili ušutkavanje novinarki.

Govor mržnje može dovesti ne samo do sukoba nego i do zločina iz mržnje⁶¹. Dokazi upućuju na „piramidu mržnje”⁶² ili „ljestvicu štete”, koja počinje od ponašanja motiviranih predrasudama (npr. maltretiranje, ismijavanje, dehumanizacija) i diskriminacije (npr. ekonomske, političke) te prelazi u nasilje motivirano predrasudama, npr. ubojstvo, silovanje, fizičke napade, terorizam, nasilni ekstremizam, pa čak i genocid⁶³. Istraživanja pokazuju povezanost između objave ciljnih diskriminirajućih tvitova u određenom gradu i porasta broja zločina iz mržnje u istom gradu⁶⁴. Ujedinjeni narodi (UN) ističu da „poticanje na nasilje usmjereno protiv zajednica ili pojedinaca na temelju njihova identiteta može doprinijeti omogućivanju ili planiranju najtežih zločina [...] te se može smatrati upozorenjem i ranim pokazateljem rizika od takvih zločina”⁶⁵.

⁵⁵ Jedna norveška [studija](#) pokazala je da se skoro svaki peti korisnik društvenih mreža (19 %) suzdržava od sudjelovanja u javnim raspravama zbog govora mržnje na internetu. Taj postotak iznosi čak 36 % kad je riječ o korisnicima koji su pripadnici manjina.

⁵⁶ Studija koju je naručio resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja pod naslovom „[Govor mržnje i zločini iz mržnje u EU-u te evaluacija pristupa za reguliranje internetskog sadržaja](#)”, srpanj 2020.

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; Vidjeti i <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>

⁵⁸ Vidjeti Preporuku Komisije o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji, [C\(2021\) 6650 final](#), 16. rujna 2021.

⁵⁹ [Izvjешće Eurobarometra 452 iz 2016.](#) pokazalo je da su se s govorom mržnje na društvenim mrežama suočile tri četvrtine novinara, a polovinu njih to je odvratilo od sudjelovanja u javnim raspravama.

⁶⁰ Ured Visokog povjerenika za ljudska prava, [Izjava](#) posebne izjaviteljice za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posljedice.

⁶¹ Vijeće Europe, [Europska komisija protiv rasizma i netolerancije](#).

⁶² Vidjeti infografiku organizacije [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Vidjeti [izvjешće](#) o istraživanju objavljeno u okviru projekta SELMA (*Social and Emotional Learning for Mutual Awareness*, hr. „Socijalno i emocionalno učenje za uzajamnu svijest”), str. 33.

⁶⁴ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.2.3.

⁶⁵ Ujedinjeni narodi, [Akcijski plan](#) za vjerske vođe i druge aktere za sprečavanje poticanja nasilja koje bi moglo dovesti do najtežih zločina, srpanj 2017.

Istraživanja pokazuju i da govor mržnje na društvenim mrežama dovodi do većeg broja kaznenih djela protiv manjina u fizičkom svijetu⁶⁶. Govor mržnje na internetu doveo je do porasta nasilja nad izbjeglicama i imigrantima, etničkim i vjerskim manjinama te LGBTIQ osobama⁶⁷. Govor mržnje također može doprinijeti procesu radikalizacije i nasilnom ekstremizmu osoba koje su izložene takvom govoru ili na meti takvog govora. Radikalne i ekstremističke ideje mogu se izražavati na internetu i izvan njega putem govora i propagande, ali mogu dovesti i do nasilnih ekstremističkih ili terorističkih napada. To može za društvo imati destabilizirajuće posljedice, pa čak i smrtonosne⁶⁸.

Podsjećajući na to da je internet omogućio novu dimenziju za izražavanje seksističkog govora mržnje, Vijeće Europe naglasilo je da seksistički govor mržnje „može potaknuti ili prerasti u otvoreno uvredljive i prijeteće radnje, uključujući seksualno zlostavljanje ili nasilje, radnje s potencijalno smrtnim posljedicama ili samoozljeđivanje”⁶⁹. U tom je pogledu posebno problematično nastajanje novih skupina i zajednica na internetu, kao što su *Manosphere*⁷⁰ ili *Incel*⁷¹ zajednica, koje služe kao dodatan internacionalni prostor za promicanje i širenje mizoginije i animoziteta prema ženama⁷².

3.2.4. Razmjer govora mržnje i zločina iz mržnje

Svaki deseti ispitanik (11 %) u anketi koju je među LGBTIQ osobama provela Agencija EU-a za temeljna prava (FRA) bio je žrtva fizičkog ili seksualnog napada zbog pripadnosti LGBTIQ zajednici, pri čemu su u istom razdoblju transrodni i interseksualni ispitanici još češće bili žrtve takvih napada (17 % odnosno 22 %), a 51 % ispitanika u dobi od 15 do 17 godina navelo je da su bili mete uznemiravanja u školi⁷³.

Tijekom pandemije bolesti COVID-19 češći su postali govor mržnje i zločini iz mržnje protiv osoba azijskog podrijetla, posebno Kineza, i protiv osoba za koje počinitelji misle da su azijskog podrijetla⁷⁴. To uključuje rasističke napade i prelaćivanja, nasilno uznemiravanje,

⁶⁶ Na primjer, u [studiji](#) projekta HateLab Sveučilišta u Cardiffu utvrđeno je da se broj rasno i vjerski motiviranih kaznenih djela, uključujući nasilje, uznemiravanje i oštećivanje imovine, povećao usporedno s povećanjem broja „tvitova mržnje” na istoj lokaciji.

⁶⁷ Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2018. o porastu neofašističkog nasilja u Europi (2018/2869 (RSP)).

⁶⁸ Vidjeti i [Hate Speech and Radicalisation Online](#) (hr. „Govor mržnje i radikalizacija na internetu”), izvješće o istraživanju inicijative OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner i Jakob Guhl (ur.), 2019.

⁶⁹ [Preporuka](#) CM/Rec(2019)1 Odbora ministara državama članicama o sprječavanju i borbi protiv seksizma, 27. ožujka 2019., str. 9.

⁷⁰ Internetski forum protiv feminizma, na kojem se muškarci okupljaju kako bi raspravljali o rodu, ravnopravnosti i muškosti iz mačističke perspektive, bilješka 59. publikacije organizacije *Centre for Digital Youth Care* pod naslovom [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (hr. „Ljuti internet: prijetnja rodnoj ravnopravnosti, demokraciji i dobrobiti”, 2020.).

⁷¹ Pokret/zajednica koja je nastala u posljednjih nekoliko godina i došla na loš glas: „muškarci u celibatu protiv svoje volje koji za svoju nesreću okrivljuju žene, seksualno pohlepne muškarce i društvo”, organizacija *Centre for Digital Youth Care*, publikacija [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (hr. „Ljuti internet: prijetnja rodnoj ravnopravnosti, demokraciji i dobrobiti”, 2020.).

⁷² organizacija *Centre for Digital Youth Care*, publikacija [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (hr. „Ljuti internet: prijetnja rodnoj ravnopravnosti, demokraciji i dobrobiti”, 2020.).

⁷³ FRA, [EU LGBTI Survey II](#) (Drugo istraživanje Europske unije o LGBTI osobama, 2020).

⁷⁴ Vijeće Europe, ECRI, [Godišnje izvješće o aktivnostima ECRI-ja](#), ožujak 2021.; organizacija [Human Rights Watch](#), *Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide* (hr. „COVID-19 u svijetu potpiruje rasizam protiv osoba azijskog podrijetla i ksenofobiju”), 2020.

prijetnje i rasističko zlostavljanje⁷⁵. Istraživanje koje je provela Agencija EU-a za temeljna prava pokazuje da ispitanici romskog, supsaharskog i sjevernoafričkog podrijetla doživljavaju više stope diskriminacije, uznemiravanja i nasilja motiviranog mržnjom⁷⁶.

Prema istraživanju iz 2018. o antisemitizmu, koje je provela Agencija Europske unije za temeljna prava, 40 % Židova u EU-u strahuje od fizičkog napada⁷⁷. Rezultati istraživanja iz 2017. o manjinama i diskriminaciji u Europskoj uniji⁷⁸ pokazali su da je 27 % muslimana u prethodnih 12 mjeseci pretrpjelo uznemiravanje motivirano mržnjom, a taj je postotak još viši među muslimankama koje u javnosti na glavi nose maramu (31 %).

Žene, a posebno mlade žene često su mete rodno uvjetovanog govora mržnje na internetu i izvan njega⁷⁹. Prema globalnom istraživanju iz 2020. 52 % mladih žena, djevojaka i djevojčica doživjelo je nasilje na internetu, uključujući prijetnje⁸⁰.

Osim toga, u još su težoj situaciji osobe koje imaju dvije ili više zaštićenih karakteristika. Na primjer, 84 % je vjerojatnije da će se uvredljivi ili „problematični” tvitovi odnositi na žene koje nisu bijele rase nego na bjelkinje⁸¹.

UN je izrazio zabrinutost zbog govora mržnje usmjerenog protiv starijih osoba, koji se „u javnoj raspravi i na društvenim mrežama počeo pojavljivati kao izraz međugeneracijske ljutnje”⁸². Osobe s invaliditetom u većoj su opasnosti od nasilnih zločina, uključujući zločine iz mržnje, ili govora mržnje nego druge osobe⁸³. Povratne informacije u okviru savjetovanja Komisije pokazale su da je u nekim zemljama 21 % zločina iz mržnje prijavljenih nadležnim tijelima počinjeno protiv osoba s invaliditetom⁸⁴. Općenito, žrtve se biraju samo zbog toga što imaju invaliditet, što ih se smatra osobama s invaliditetom ili što su povezane s osobom s invaliditetom⁸⁵. Nadalje, Svjetska zdravstvena organizacija smatra da će zlostavljanje starijih osoba vjerojatno postati sve veći problem zbog starenja stanovništva⁸⁶.

Ti podaci pokazuju samo vrh sante leda jer se slučajevi zlostavljanja nedovoljno prijavljuju i evidentiraju⁸⁷, a metode prikupljanja podataka nisu usporedive⁸⁸. Na primjer, izvori⁸⁹

⁷⁵Organizacija [Human Rights Watch](#), *Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide* (hr. „COVID-19 u svijetu potpiruje rasizam protiv osoba azijskog podrijetla i ksenofobiju”), 2020.

⁷⁶FRA, [EU-MIDIS II: Drugo istraživanje Europske unije o manjinama i diskriminaciji](#) (2017.).

⁷⁷FRA, [Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#) (hr. „Iskustva i percepcija antisemitizma – drugo istraživanje o diskriminaciji i zločinima iz mržnje protiv Židova u EU-u”), 10. prosinca 2018.

⁷⁸FRA, Drugo [istraživanje](#) Europske unije o manjinama i diskriminaciji, 21. rujna 2017.

⁷⁹Vijeće Europe, [Borba protiv seksističkog govora mržnje](#).

⁸⁰Vidjeti [istraživanje](#) koje su proveli zaklada World Wide Web Foundation i Svjetsko udruženje voditeljica i izviđačica (*World Association of Girl Guides and Girls Scouts*) uz pomoć UN-ove platforme U-report, veljača 2020.

⁸¹Amnesty International, [Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#), 2018.

⁸²UN, Sažetak politike: „[Utjecaj bolesti COVID-19 na starije osobe](#)”, svibanj 2020.

⁸³FRA, „[Jednaka zaštita svih žrtava zločina iz mržnje. Slučaj osoba s invaliditetom](#)”, ožujak 2015.

⁸⁴Vidjeti popratnu studiju, Prilog VII.

⁸⁵FRA, „[Jednaka zaštita svih žrtava zločina iz mržnje. Slučaj osoba s invaliditetom](#)”, ožujak 2015., str. 2.

⁸⁶Svjetska zdravstvena organizacija, „[Zlostavljanje starijih osoba](#)”, 2021.

⁸⁷Vidjeti i [navod](#) OEES-a/ODHIR-a da nedostatak evidentiranja zločina iz mržnje znači da su žrtve i njihove potrebe često nevidljive, 16. studenoga 2020.

⁸⁸Prema popratnoj studiji, u savjetovanju s dionicima većina dionika smatrala je da se slučajevi govora mržnje i zločina iz mržnje u njihovim državama članicama nedovoljno prijavljuju.

pokazuju da 88 % fizičkih napada motiviranih mržnjom protiv Roma nije prijavljeno, a 79 % Židova koji su doživjeli antisemitsko uznemiravanje nije prijavilo najozbiljniji incident policiji ni bilo kojoj drugoj organizaciji. Prijavljen je i samo jedan od pet (21 %) slučajeva fizičkog ili seksualnog nasilja nad LGBTIQ osobama⁹⁰. Dob je primjer u kojem neprepoznavanje mržnje kao temelja za napade te nedostatak sankcija za povezana kaznena djela dovode do manjeg broja prijava i nedostatka informacija o razmjeru govora mržnje i zločina iz mržnje protiv starijih osoba⁹¹. Konkretno, platforma AGE⁹² izrazila je žaljenje zbog te „skrivenosti stvarnosti unatoč zabrinjavajućoj učestalosti diljem Europe” te ukazala na nevidljivost i nedostatak zaštite starijih žrtava zbog neprepoznavanja dobi kao temelja za zločine iz mržnje.

3.2.5. Kaznenopravni odgovor u državama članicama

Zbog ozbiljnosti prethodno opisanih učinaka države članice kriminaliziraju određene oblike govora mržnje i zločina iz mržnje. Kriminalizacijom tih ponašanja prenosi se poruka o određenoj razini društvene osude. Kriminalizacija je i pokazatelj posebne težine i opasnosti tih ponašanja, osobito destruktivnih za temeljna prava.

Nakon prenošenja Okvirne odluke u nacionalno pravo **govor mržnje** na temelju rase, boje kože, vjere, porijekla, nacionalnog ili etničkog podrijetla kriminaliziran je u svim državama članicama⁹³. Nadalje, države članice izričito su kriminalizirale govor mržnje i zbog drugih zaštićenih karakteristika: Dvadeset država članica kriminalizira govor mržnje na temelju seksualne orijentacije⁹⁴, a sedamnaest na temelju spola/roda⁹⁵. Uz to, četrnaest država članica kriminalizira govor mržnje na temelju invaliditeta⁹⁶, a šest na temelju dobi⁹⁷. Osim toga, osam država članica⁹⁸ kriminaliziralo je (umjesto ili povrh toga) i govor mržnje bez definiranja zaštićenih karakteristika skupina protiv kojih je usmjeren i tako ostavilo definiciju govora mržnje otvorenom kako bi se zaštitile sve manjinske skupine ili dijelovi stanovništva⁹⁹.

Zločini iz mržnje također su široko kriminalizirani u državama članicama, bilo kao samostalno kazneno djelo ili kao opća otegotna okolnost za sva kaznena djela motivirana predrasudama. Osim kriminalizacije zločina iz mržnje na temelju rase, boje kože, vjeroispovijesti, porijekla ili nacionalnog ili etničkog podrijetla kao rezultat prenošenja Okvirne odluke u nacionalno pravo, devetnaest država članica kriminaliziralo je zločine iz

⁸⁹ Vidjeti istraživanje FRA-e „[Romi i Putnici u šest zemalja](#)”, 2020., i istraživanje FRA-e „[Iskustva i percepcija antisemitizma – Drugo istraživanje o diskriminaciji i zločinima iz mržnje protiv Židova u EU-u](#)”, 2018.

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, [A long way to go for LGBTI equality](#) (hr. „Dug je put prema ravnopravnosti LGBTI osoba”), str. 38. i 46.

⁹¹ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.2.3.

⁹² Platforma AGE Europe europska je mreža neprofitnih organizacija za osobe starije od 50 godina; vidjeti odgovor platforme AGE Europe na savjetovanje Komisije.

⁹³ To su temelji utvrđeni u prethodno navedenoj Okvirnoj odluci, vidjeti i popratnu studiju, odjeljke 4.2.1. i 4.3.1. Međutim, nisu sve države članice točno ili potpuno prenijele Okvirnu direktivu. Zbog toga je Komisija protiv nekih pokrenula postupke zbog povrede.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ U toj skupini 14 država članica (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, i SI) izričito upućuje na temelj spola/roda, 10 država članica (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) upućuje (umjesto ili povrh toga) na temelj rodnog identiteta, a dvije države članice (BE i EL) na temelj spolnih obilježja.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Na primjer, u njemačkom pravu kriminaliziran je govor mržnje protiv skupina koje dijele posebne karakteristike kao što su rasne ili vjerske skupine, ali i „protiv dijelova stanovništva”.

mržnje na temelju seksualne orijentacije¹⁰⁰, a sedamnaest na temelju spola/roda¹⁰¹. Povrh toga, trinaest država članica kriminaliziralo je zločine iz mržnje na temelju invaliditeta¹⁰², a deset na temelju dobi¹⁰³. Petnaest država članica¹⁰⁴ dopušta nacionalnim sudovima da pri donošenju odluke o izricanju kazne uzmu u obzir motivaciju počinitelja za bilo koje kazneno djelo, bilo umjesto ili povrh samostalnog kaznenog djela zločina iz mržnje. Neke su države članice zaštićene karakteristike ostavile nedefiniranima kako bi se mogli obuhvatiti zločini iz mržnje na temelju bilo kojeg oblika nesnošljivosti.

3.3. Prekogranična dimenzija govora mržnje i zločina iz mržnje

Prekogranična dimenzija govora mržnje i zločina iz mržnje očita je iz **naravi i utjecaja** tih djela, kao i posebne potrebe za **zajedničkom borbom protiv njih**.

To je očito kad je riječ o **govoru mržnje** na internetu. S obzirom na prekograničnu prirodu interneta, govor mržnje na internetu brzo se širi i s njime se bilo tko može susresti bilo kad. To skupinama iz mržnje olakšava širenje publike na zemlje sa sličnim političkim ili društvenim situacijama¹⁰⁵. Prekograničnu dimenziju istaknula je i većina dionika koji su sudjelovali u ciljanom savjetovanju Komisije, a naveli su i konkretne primjere¹⁰⁶. Na primjer, za govor mržnje na temelju spolnih obilježja, a posebno protiv interseksualnih osoba, sve su češće odgovorne skupine koje djeluju prekogranično¹⁰⁷. Sveprisutnost rodno uvjetovanog govora mržnje istaknulo je i Vijeće Europe¹⁰⁸, pozivajući na odlučnije mjere za njegovo suzbijanje.

Međutim, poruke mržnje izražene izvan interneta (npr. u pisanim medijima, televizijskim emisijama, političkom govoru ili sportskim događanjima) imaju prekograničnu dimenziju o kojoj svjedoči njihov učinak jer se lako reproduciraju i šire preko granica. Više od 80 % ispitanika u ciljanom savjetovanju smatralo je da govor mržnje izvan interneta ima učinak prelijevanja preko granica¹⁰⁹. Ti su ispitanici upućivali na činjenicu da poruke mržnje šire mreže s članovima iz nekoliko zemalja. Te se ideologije u podlozi govora mržnje razvijaju na međunarodnoj razini, zbog čega se smatraju prekograničnim pojavama¹¹⁰.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Važno je napomenuti da neke države članice kriminaliziraju samo određena kaznena djela u vezi sa seksualnom orijentacijom.

¹⁰¹ U toj skupini 13 država članica (BBE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) izričito upućuje na temelj spola/roda, 11 država članica (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) upućuje (umjesto ili povrh toga) na temelj rodnog identiteta, a 4 države članice (BE, EL, FR, MT) na temelj spolnih obilježja.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

¹⁰⁵ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.3.4.; Anti-Defamation League, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)” (hr. „Odinovi vojnici u SAD-u: radikalna europska skupina protiv izbjeglica aktivna i u Americi”), 2016.; *Soldiers of Odin* kontroverzna je ideološka skupina protiv imigranata, muslimana i izbjeglica, osnovana je u Finskoj i proširila se do Sjedinjenih Američkih Država.

¹⁰⁶ Konkretno je primjer prekograničnog učinka prelijevanja govora mržnje na internetu kampanja #DefendEurope francuskog ekstremno desnog pokreta „Nouvelle Droite”, iz koje je očit razmjer međuideološke i prekogranične suradnje i mobilizacije ekstremne desnice diljem svijeta, npr. u Ujedinjenoj Kraljevini, Austriji, Francuskoj, Njemačkoj, Švedskoj, Nizozemskoj, Norveškoj, Italiji i SAD-u; vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.3.4.

¹⁰⁷ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.2.4.

¹⁰⁸ [Preporuka](#) CM/Rec(2019)1 Odbora ministara državama članicama o sprječavanju i borbi protiv seksizma, 27. ožujka 2019.

¹⁰⁹ Vidjeti popratnu studiju, Prilog VI.

¹¹⁰ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 4.2.4.; vidjeti i Prilog VII. popratnoj studiji, koji sadržava niz primjera prekograničnog učinka govora mržnje izvan interneta, primjerice u vezi s djelovanjem ekstremne desničarske

Prekogranična dimenzija **zločina iz mržnje** izravno je povezana s prekograničnom dimenzijom govora mržnje. Mržnja prelazi nacionalne granice, što dovodi do spirale nasilja. Slično govoru mržnje, ideologije u podlozi zločina iz mržnje mogu se razviti na međunarodnoj razini i brzo se dijeliti na internetu. Zločine iz mržnje mogu počinuti mreže čiji se članovi nalaze u više zemalja (unutar ili izvan EU-a) i potiču, organiziraju ili izvršavaju fizičke napade. Organizacija Counter Extremism Project¹¹¹, centar Soufan¹¹² i organizacija Anti-Defamation League¹¹³ navode primjere transnacionalne aktivnosti različitih skupina koje svoj utjecaj šire preko nacionalnih granica. Zločini iz mržnje mogu stvoriti i ozračje straha ili društvene sukobe, koji se mogu preliti iz jedne države članice EU-a u drugu¹¹⁴. Govor mržnje i zločini iz mržnje mogu dovesti i do radikalizacije i uspostave nasilnih ekstremističkih skupina koje djeluju prekogranično i ideološki su ujedinjene.

Slično tome, zbog tog prekograničnog širenja zločini iz mržnje ili njihovi obrasci mogu se proširiti u druge zemlje, u kojima može doći do napada kojima se „veličaju” zločini počinjeni u drugim zemljama. To se može dogoditi i kad su određeni zločini iz mržnje široko popraćeni u medijima, što druge osobe potiče na počinjenje sličnih kaznenih djela („učinak oponašanja”). Osim samog počinjenja zločina iz mržnje, psihološki učinak na pojedince i društvo lako prelazi granice stvaranjem okruženja straha i društvenih sukoba. Incidenti i događanja iz različitih dijelova svijeta utjecali su na niz zemalja, uključujući pokret Black Lives Matter. Učinak prekograničnog prelijevanja zločina iz mržnje potvrdila je većina sudionika u savjetovanju Komisije¹¹⁵.

Taj je proces globalan i njegov se utjecaj širi neovisno o tome odakle potječe. EU može drugima služiti kao primjer, a ideje i inicijative pokrenute u drugim dijelovima svijeta mogu povećati učinkovitost djelovanja u Europi.

Taj kontekst naglašava **posebnu potrebu za zajedničkom borbom protiv govora mržnje i zločina iz mržnje**.

Posebna potreba za zajedničkim odgovorom na te pojave proizlazi iz teških posljedica govora mržnje i zločina iz mržnje na temeljne vrijednosti EU-a sadržane u članku 2. UEU-a. Zaštita naših zajedničkih vrijednosti zahtijeva zajedničko djelovanje.

Negativne posljedice govora mržnje i zločina iz mržnje nadilaze učinak na pojedinačne žrtve i mogu utjecati na skupine ili zajednice ljudi koji žive u različitim zemljama. To što u nekim državama članicama govor mržnje i zločini iz mržnje nisu kriminalizirani može negativno utjecati na suzbijanje tih pojava i ublažavanje učinaka prelijevanja. Neujednačen pristup kriminalizaciji uzrokuje nedostatke i neujednačenost u zaštiti žrtava takvih djela diljem EU-a

grčke organizacije „Golden Dawn”, i usporedbe s izvanmrežnim širenjem i učinkom prelijevanja teorija zavjere u državama članicama, kao što je „teorija velike zamjene”, putem izvanmrežnih događanja, okupljanja i javne propagande.

¹¹¹ Counter Extremism Project, *Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity. Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures* (hr. „Nasilni desničarski ekstremizam i terorizam – transnacionalna povezanost, definicije, incidenti, strukture i protumjere”), 2020., str. 12., 79. i 145.

¹¹² The Soufan Center, *White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement* (hr. „Ekstremizam ideologije bjelačke nadmoći – transnacionalno širenje nasilnog pokreta bjelačke nadmoći”), 2019., str. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, *Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy*” (hr. „Prekogranična mržnja: internacionalizacija ideologije bjelačke nadmoći”).

¹¹⁴ Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 5.2.4.

¹¹⁵ Vidjeti popratnu studiju, odjeljke 4.2.3., 4.3.4., 5.2.3., 5.2.4. i 5.2.5.

jer samo osobe koje su priznate kao žrtve kaznenih djela imaju pristup mjerama pravne zaštite i potpore predviđenima pravom EU-a. Nadalje, rascjepkan pristup može javnosti poslati poruku da se takva djela ne shvaćaju ozbiljno i da se mogu počiniti nekažnjeno¹¹⁶, da se smatraju „uobičajenima” ili čak da ih neke zemlje smatraju legitimnima ili ih toleriraju¹¹⁷.

Osim toga, posebna potreba za zajedničkom borbom protiv govora mržnje i zločina iz mržnje proizlazi iz nastojanja pojedinih država članica da na vlastitu inicijativu kriminaliziraju različite oblike zločina iz mržnje i govora mržnje. Takav pristup rezultira rascjepkanošću i neujednačenim uvjetima za potencijalne žrtve govora mržnje i zločina iz mržnje.

3.4. Razvoj događaja u području kriminaliteta

Prema podacima UN-a posljednjih godina došlo je do alarmantnog porasta govora mržnje i poticanja na mržnju na internetu i izvan njega¹¹⁸. Od 2007., kad je Komisija predložila kriminalizaciju rasističkih i ksenofobnih djela u svim državama članicama, bilježi se stalan porast govora mržnje i zločina iz mržnje¹¹⁹. Taj je porast povezan s promjenama u društvenom, gospodarskom i tehnološkom okruženju. Većina ispitanika (više od 60 %) u ciljanom savjetovanju Komisije također je potvrdila porast govora mržnje i zločina iz mržnje u razdoblju od 2018. do 2020. u usporedbi s prethodnim razdobljem od 2015. do 2017. Među čimbenicima koji su tome doprinijeli bili su pojačani migracijski tokovi, gospodarske i socijalne krize (uključujući pandemiju bolesti COVID-19) te bolji pristup informacijama na internetu, uključujući upotrebu društvenih mreža, na kojima se sadržaj brzo širi¹²⁰.

Internet je kanal za širenje i jednostavno dijeljenje govora mržnje na internetu. Ljude na širenje govora mržnje putem interneta potiče osjećaj anonimnosti i nedodirljivosti, zbog čega je vjerojatno da će u tome nastaviti sudjelovati.

Sve veći broj nasilnih ekstremista i ekstremističkih skupina u cijeloj Europi jedan je od čimbenika koji su doprinijeli polarizaciji i radikalizaciji u društvu. Zbog toga je pak sve češći govor mržnje protiv marginaliziranih skupina i žena. Europski parlament to je potvrdio 2019. u Rezoluciji o porastu neofašističkog nasilja u Europi te je pozvao države članice da osude i sankcioniraju „zločine iz mržnje, govor mržnje i prebacivanje krivnje od strane političara i javnih dužnosnika [...] s obzirom na to da izravno normaliziraju i jačaju mržnju i nasilje u društvu”¹²¹.

ECRI je istaknuo porast ultranacionalističkog, ksenofobnog, rasističkog i homofobnog/transfobnog govora mržnje u raznim izbornim kampanjama 2019., koji se proširio i na društvene mreže¹²². Prema mišljenju ECRI-ja, uvredljive i ponižavajuće poruke o pripadnicima manjina danas su u javnosti prihvatljivije nego u prošlosti. Vijeće Europe pozvalo je na hitno djelovanje zbog situacije u kojoj se Europa „suočava sa šokantnom

¹¹⁶ Vidjeti bilješku 5., Vijeće Europe, Europska komisija protiv rasizma i netolerancije, [Opća preporuka politike br. 15 o suzbijanju govora mržnje](#), 8. prosinca 2015.

¹¹⁷ Presuda Europskog suda za ljudska prava od 17. siječnja 2017., *Király i Dömötör protiv Mađarske*.

¹¹⁸ Ujedinjeni narodi, [Akcijski plan](#) za vjerske vođe i druge aktere za sprečavanje poticanja nasilja koje bi moglo dovesti do najtežih zločina, srpanj 2017.

¹¹⁹ „[Govor mržnje i zločini iz mržnje u EU-u te evaluacija pristupa za reguliranje internetskog sadržaja](#)”, resorni odjel Europskog parlamenta za prava građana i ustavna pitanja, srpanj 2020.

¹²⁰ Vidjeti popratnu studiju, odjeljke 4.2.1., 4.3.1. i 4.3.2.

¹²¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 25. listopada 2018. o porastu neofašističkog nasilja u Europi (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [Godišnje izvješće ECRI-ja za 2019.](#)

stvarnošću: antisemitski, antimuslimanski i drugi rasistički zločini iz mržnje alarmantno se brzo šire”¹²³.

Pandemija bolesti COVID-19 stvorila je okružje u kojem je govor mržnje procvjetao i postao „tsunami mržnje i ksenofobije”¹²⁴. Europol¹²⁵ je naglasio kako su pandemija bolesti COVID-19 i posljedična gospodarska i socijalna kriza dovele do jačanja stavova i veće društvene prihvaćenosti zastrašivanja, uključujući pozive na nasilna djela. U godišnjem izvješću za 2020. ECRI je naglasio porast slučajeva govora mržnje i nasilja nad određenim skupinama¹²⁶ koje se optuživalo za širenje virusa. To uključuje Rome i migrante, kojima je pristup zdravstvenoj skrbi i mjerama javne potpore postao još više otežan¹²⁷, kao i osobe azijskog podrijetla ili osobe za koje počinitelji misle da su azijskog podrijetla¹²⁸. Došlo je i do širenja teorija zavjere protiv određenih skupina, što je dovelo do govora mržnje i zločina iz mržnje¹²⁹. Istraživanja pokazuju, na primjer, da je u prva dva mjeseca 2021. (tijekom pandemije) u usporedbi s istim razdobljem 2020. (prije pandemije) došlo do sedmerostrukog povećanja broja antisemitskih objava na razmatranim francuskim računima/kanalima te 13-postotnog povećanja na njemačkim računima/kanalima¹³⁰.

Pandemija je istaknula i međugeneracijske napetosti i dovela do ponovnog širenja neprijateljskih poruka na društvenim mrežama koje se mogu smatrati govorom mržnje protiv starijih osoba, koje su kao ranjiva kategorija češće bile mete zlostavljanja tijekom pandemije, kao i govora mržnje i zločina iz mržnje¹³¹.

Osobe koje se identificiraju kao LGBTIQ od početka pandemije također se suočavaju s porastom broja nasilnih napada¹³². „Seksualna orijentacija ili rodni identitet” bio je treći najčešći temelj među prijavljenim zločinima iz mržnje (18,35 %) u Izvješću o zločinima iz mržnje za 2019. Ureda za demokratske institucije i ljudska prava („ODIHR”), što je povećanje u odnosu na 2018. (14,61 %)¹³³. Rodno uvjetovani govor mržnje raste u Europi te se odvija na internetu i izvan njega, u svim oblicima društvene interakcije (npr. u školi, na

¹²³ [Izjava](#) Marije Pejčinović Burić, glavne tajnice Vijeća Europe, 27. veljače 2020.

¹²⁴ [Globalni poziv](#) glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Antónija Guterresa na suzbijanje i sprečavanje govora mržnje povezanog s bolešću COVID-19, New York, 8. svibnja 2020.

¹²⁵ [Izvješće Europolu o stanju i kretanjima u području terorizma u Europskoj uniji za 2021.](#), str. 28.

¹²⁶ Vidjeti i „[Europski glas protiv rasizma](#)”, <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; Vidjeti i članak [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#)

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [Godišnje izvješće o aktivnostima ECRI-ja](#), ožujak 2021.;

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, [From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#) (srpanj 2020.); Vidjeti i [rezultate](#) savjetovanja koje su organizirali Međunarodni centar za dijalog i Europsko vijeće vjerskih vođa/Religije za mir, 20. travnja 2021.

¹³⁰ Vidjeti i studiju koju je za Europsku komisiju pripremio Institut za strateški dijalog, [The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic. A study of French and German content](#), travanj 2021.

¹³¹ Vidjeti povratne informacije platforme AGE Europe na savjetovanje Komisije, [izjavu](#) glavnog tajnika Ujedinjenih naroda Antónija Guterresa i popratnu studiju, odjeljak 4.2.1.

¹³² Vidjeti analizu Upravnog odbora Vijeća Europe za borbu protiv diskriminacije, promicanje različitosti i uključivosti, [COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#) (2020.), str. 19. Vidjeti i [izvješće FRA-e o pandemiji i njezinu utjecaju na temeljna prava](#), izvješće FRA-e pod naslovom [Pandemija koronavirusa i temeljna prava: pregled prošle godine](#) (2021.) i [Izvješće ECRI-ja za 2020.](#)

¹³³ ODIHR, [Izvješće o zločinima iz mržnje](#), 2019.; vidjeti medijska [the izvješća](#) o 43-postotnom porastu zločina iz mržnje protiv LGBTIQ osoba u Španjolskoj u prvoj polovini 2021.

radnom mjestu, na javnim mjestima). Svi oblici rodno uvjetovanog internetskog nasilja nad ženama, uključujući mizogini govor mržnje, bili su sve češći i prije pandemije bolesti COVID-19, što je dovelo do normalizacije nasilja nad ženama. U izvješću¹³⁴ o uznemiravanju na internetu protiv ministrice, Centar izvrsnosti NATO-a za stratešku komunikaciju utvrdio je da su teme najuvredljivijih i najproblematičnijih poruka na internetu bile pandemija bolesti COVID-19, imigracija, odnosi EU-a i liberalna društvena politika.

Uzimajući u obzir nedavne zakonodavne promjene, posljednjih se godina može primijetiti postupno povećanje kriminalizacije na temeljima različitima od onih utvrđenih u Okvirnoj odluci. Trenutačno je jedanaest država članica¹³⁵ pokrenulo pripremu zakonodavnih prijedloga ili postupke za daljnju kriminalizaciju govora mržnje i/ili zločina iz mržnje. Od toga je devet država članica¹³⁶ predložilo da se u njihovo zakonodavstvo o govoru mržnje i/ili zločinima iz mržnje uvrste određeni temelji.

4. Dodana vrijednost proširenja popisa kriminaliteta u EU-u

4.1. Djelotvoran odgovor na razini EU-a

Na temelju prethodno navedene procjene Komisija smatra da je ova inicijativa najdjelotvorniji odgovor na utvrđene izazove na razini EU-a. Konkretno, samo se zajedničkom inicijativom na razini EU-a mogu djelotvorno zaštititi zajedničke vrijednosti sadržane u članku 2. UEU-a, koje ugrožavaju svi oblici govora mržnje i zločina iz mržnje, bez obzira na osobe i skupine protiv kojih su usmjereni.

Zajedničkim radom može se djelotvorno i dosljedno odgovoriti na probleme koji proizlaze iz prekogranične prirode tih dviju pojava, kao i iz njihova opsega i širenja. S obzirom na trenutačne različite i fragmentirane kaznenopravne pristupe država članica i njihov ograničeni učinak na razini EU-a, ovom se inicijativom pristupa tom prekograničnom problemu na sveobuhvatan način.

Samo se zajedničkim pristupom kriminalizaciji govora mržnje i zločina iz mržnje na razini EU-a može osigurati dosljedna zaštita žrtava takvih djela u cijelom EU-u. To uključuje pristup žrtava posebnim mjerama zaštite koje se pružaju najranjivijim žrtvama kaznenih djela u skladu s Direktivom o pravima žrtava. S obzirom na prekograničnu dimenziju govora mržnje i zločina iz mržnje te potrebu za kaznenopravnim rješenjem, suradnja među pravosudnim tijelima bit će ključna. Zajedničkim kaznenopravnim odgovorom mogu se poboljšati uzajamno povjerenje i pravosudna suradnja, što su temeljna načela područja slobode, sigurnosti i pravde EU-a uz poštovanje temeljnih prava.

4.2. Nedostatak alternative proširivanju popisa kriminaliteta u EU-u

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Vidjeti popratnu studiju, odjeljak 3.7. Posebno se napominje da predložena reforma u Italiji nije donesena.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Iako mogu postojati određena preklapanja s određenim područjima kriminaliteta navedenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a¹³⁷, minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija za govor mržnje i zločine iz mržnje kao takva zasad se ne bi mogla donijeti na razini EU-a.

Konkretno, djelomično preklapanje „računalnog kriminala” i zločina iz mržnje i govora mržnje ne bi omogućilo donošenje minimalnih kaznenopravnih pravila kojima bi se obuhvatili svi oblici govora mržnje, bez obzira na upotrijebljena sredstva. Moglo bi se omogućiti donošenje minimalnih pravila o govoru mržnje koji se dijeli putem interneta, ali ne i o govoru mržnje koji se odvija i dijeli drugim sredstvima. Na primjer, govor mržnje može se širiti javnim dijeljenjem ili distribucijom rasprava ili slika, na javnim okupljanjima (npr. sportskim događanjima), na televiziji i u političkim govorima. To bi značilo da bi postojao jedinstven usklađeni kaznenopravni okvir EU-a za govor mržnje počinjen digitalnim sredstvima u usporedbi s neujednačenim i fragmentiranim pristupom diljem EU-a u pogledu govora mržnje počinjenog drugim sredstvima. Slično, neopravdano razdvajanje pojavilo bi se između kriminalizacije govora mržnje i zločina iz mržnje jer zločini iz mržnje ne bi bili obuhvaćeni pravnom osnovom za „računalni kriminal”. Takvom fragmentiranom kriminalizacijom ne može se djelotvorno i sveobuhvatno odgovoriti na te usko povezane pojave.

Određeni slučajevi zločina iz mržnje mogli bi se, u posebnim okolnostima, smatrati „terorizmom” i kaznenim djelima terorizma ako se može utvrditi teroristička namjera. To može biti namjera da se ozbiljno zastraši određena populacija¹³⁸. Unatoč takvim mogućim preklapanjima, „terorizam” i definicija kaznenih djela terorizma neće se primjenjivati na sve slučajeve zločina iz mržnje te se stoga ne može upotrijebiti za sveobuhvatnu kriminalizaciju govora mržnje i zločina iz mržnje.

U tom se kontekstu čini da se samo utvrđivanjem govora mržnje i zločina iz mržnje kao novog, zasebnog područja kriminaliteta može omogućiti djelotvoran i sveobuhvatan kaznenopravni pristup tim pojavama na razini EU-a.

Zbog toga se može smatrati da je ova inicijativa Komisije u skladu s načelom supsidijarnosti, koje se čini sastavnim dijelom ispunjenja kriterija iz članka 83. stavka 1. UFEU-a. Nadalje, ova je inicijativa proporcionalna ciljevima koji se žele postići. Konkretno, ona sama po sebi ne stvara financijsko ili administrativno opterećenje za EU, nacionalne vlade, regionalna ili lokalna tijela, gospodarske subjekte ili građane.

5. Zaključak

Za hitan odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje diljem EU-a potrebni su zajedničko djelovanje i predanost.

Ovom Komunikacijom Komisija poziva Vijeće da, uz suglasnost Europskog parlamenta, nastavi s ovom inicijativom i donese odluku o proširenju popisa kriminaliteta u EU-u na

¹³⁷ Preklapanja postoje i među različitim postojećim područjima kriminaliteta u EU-u, npr. između „organiziranog kriminala” i „nezakonite trgovine drogom” ili „seksualnog iskorištavanja žena”, koji su svejedno prepoznati kao različita područja kriminaliteta.

¹³⁸ Direktiva (EU) 2017/541 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP (SL L 88, 31.3.2017., str. 6.–21.).

govor mržnje i zločine iz mržnje. U tu svrhu Komunikacija je popraćena inicijativom Komisije za donošenje odluke Vijeća u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a.

Nakon donošenja odluke Vijeća Komisija će biti ovlaštena za predlaganje zakonodavstva za kriminalizaciju govora mržnje i zločina iz mržnje na razini EU-a. Uzimajući u obzir nacionalne zakonodavne okvire i u bliskoj suradnji s državama članicama i Europskim parlamentom, Komisija će predložiti odlučan odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje diljem EU-a danas i u budućnosti.