

## **PREPORUKA KOMITETA MINISTARA DRŽAVAMA ČLANICAMA O „GOVORU MRŽNJE“**

(Preporuka br. R (97) 20, usvojio Komitet ministara 30. oktobra 1997. na 607. sastanku zamenika ministara)

Komitet ministara, na osnovu člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva između članica kako bi se očuvali i promovisali ideali i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe;

Podsećajući na Deklaraciju šefova država i vlada država članica Saveta Evrope usvojenu u Beču 9. oktobra 1993. godine;

Podsećajući da je Bečka deklaracija ukazala na veliku zabrinutost u vezi sa oživljavanjem rasizma, ksenofobije i antisemitizma i razvojem klime netolerancije, i da je u njoj istaknuta spremnost za borbu protiv svih ideologija, politika i praksi koje imaju za cilj raspirivanje rasne mržnje, nasilja i diskriminacije, kao i svakog delovanja ili jezika koji može da pojača strah i napetost među grupama različitog rasnog, etničkog, nacionalnog, verskog ili društvenog porekla;

Potvrđujući duboku privrženost slobodi izražavanja i informisanja, onako kako je to utvrđeno u Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja od 29. aprila 1982. godine;

Osuđujući, u skladu sa Bečkom deklaracijom i Deklaracijom o medijima u demokratskom društvu, usvojenom na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994.), sve oblike izražavanja koji raspiruju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve oblike netolerancije, budući da oni potkopavaju demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam;

Konstatujući da takvi oblici izražavanja mogu da imaju veći i štetniji uticaj kada se šire putem medija;

Ubeđen da je potreba za borbom protiv takvih oblika izražavanja hitnija u situacijama napetosti i u vremenima rata i drugih oblika oružanih sukoba;

Ubeđen da je neophodno dati smernice za vlade država članica o tome kako da se odnose prema ovim oblicima izražavanja, priznajući u isto vreme da većina medija ne može biti odgovorna za ovakve oblike izražavanja;

Imajući na umu član 7, stav 1, Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, kao i sudsku praksu organa Evropske konvencije o ljudskim pravima u skladu sa članovima 10 i 17 ove konvencije;

Uzimajući u obzir Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Rezoluciju 68 (30) Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje;

Konstatujući da ovu konvenciju nisu potpisale, ratifikovale i primenile sve države članice posredstvom svog nacionalnog zakonodavstva;

Svestan potrebe da se borba protiv rasizma i netolerancije pomiri sa potrebom da se zaštiti sloboda izražavanja da bi se izbegla opasnost od podrivanja demokratije, pod izgovorom da se ona brani;

Svestan potrebe da se u potpunosti poštuju uređivačka nezavisnost i samostalnost medija,

Preporučuje da vlade država članica:

1. preduzmu odgovarajuće korake u borbi protiv govora mržnje na osnovu načela sadržanih u ovoj preporuci;
2. obezbede da takvi koraci čine deo sveobuhvatnog pristupa ovoj pojavi, koji je takođe uperen protiv njenih društvenih, ekonomskih, političkih, kulturnih i drugih uzroka;
3. tamo gde to nisu učinile, potpišu, ratifikuju i ugrade u svoje domaće zakonodavstvo Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u skladu s Rezolucijom (68) 30 Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje;
4. preispitaju svoje domaće zakonodavstvo i praksu da bi obezbedile njihovu podudarnost s načelima sadržanim u aneksu ove preporuke.

Aneks Preporuke br. (97) 20

### **Polje primene**

Načela koja slede odnose se na govor mržnje, naročito na govor mržnje koji se širi posredstvom medija.

Za potrebe primene ovih načela, izraz „govor mržnje" podrazumeva sve oblike izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migranatima i ljudima imigrantskog porekla.

### **Načelo 1**

Vlade država članica, organi vlasti i javne institucije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i državni službenici, imaju posebnu odgovornost da se naročito u medijima uzdrže od izjava koje mogu da se shvate kao govor mržnje ili kao govor koji bi mogao da ima za posledicu pravdanje,

širenje ili podsticanja rasne mržnje, ksenofobije, antisemitizma i ostalih oblika diskriminacije ili mržnje zasnovane na netoleranciji. Takve izjave treba da se zabrane i javno osude kad god se pojave.

## **Načelo 2**

Vlade država članica treba da uspostave i održavaju celovit pravni okvir koji se sastoji od odredaba građanskog, krivičnog i upravnog prava o govoru mržnje i koji omogućava državnim i sudskim vlastima da u svim slučajevima usklade poštovanje slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda ili prava drugih.

U tom cilju, vlade država članica treba da razmotre načine i sredstva kako bi:

- stimulisale i koordinirale istraživanje o efikasnosti postojećeg pravnog sistema i sudske i upravne prakse;
- preispitale postojeći pravni okvir da bi obezbedile da se on adekvatno primenjuje na različite nove medije i komunikacione servise i mreže;
- razvile usklađenu politiku krivičnog gonjenja zasnovanu na nacionalnim smernicama koje poštuju načela sadržana u ovoj preporuci;
- na listu mogućih krivičnih sankcija dodale nalog za obavljanje društveno korisnog rada;
- povećale mogućnosti za borbu protiv govora mržnje kroz građansko pravo dozvoljavajući zainteresovanim nevladinim organizacijama da podnose građanske tužbe, omogućavajući odštetu žrtvama govora mržnje i omogućavajući sudske odluke koje žrtvama daju pravo na odgovor ili nalažu ispravke;
- upoznale javnost i medijske poslenike s pravnim odredbama koje se odnose na govor mržnje.

## **Načelo 3**

Vlade država članica treba da obezbede da, u pravnom okviru pomenutom u načelu 2, uplitanje u slobodu izražavanja bude usko ograničeno i da se primenjuje na zakonit i nearbitraran način, na osnovu objektivnih kriterijuma. Osim toga, u skladu s osnovnim zahtevima vladavine prava, svako ograničavanje slobode izražavanja ili uplitanje u nju mora biti podložno nezavisnoj sudskoj kontroli. Ovaj zahtev je posebno važan u slučajevima kada sloboda izražavanja mora da pomiri ideal slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda ili prava drugih.

## **Načelo 4**

Nacionalno zakonodavstvo i praksa država članica treba da omoguće sudovima da imaju na umu da

su konkretni slučajevi govora mržnje toliko uvredljivi za pojedince ili grupe da ne uživaju stepen zaštite koji drugi vidovi izražavanja uživaju na osnovu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima. To je slučaj kada govor mržnje ima za cilj gaženje prava i sloboda navedenih u Konvenciji ili njihovo ograničavanje u većem obimu od onog koje ona predviđa.

#### **Načelo 5**

Nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da omoguće nadležnim organima gonjenja da obrate posebnu pažnju, koliko to njihova diskreciona prava dozvoljavaju, na slučajeve govora mržnje. U tom pogledu, ta tela treba posebno da razmotre slobodu izražavanja osumnjičenog, uzimajući u obzir da uvođenje krivičnih sankcija predstavlja ozbiljno ograničavanje te slobode. Prilikom nametanja krivičnih sankcija licima osuđenim za prekršaj govora mržnje nadležni sudovi bi trebalo da obezbede striktno poštovanje načela proporcionalnosti.

#### **Načelo 6**

Nacionalno zakonodavstvo i praksa u oblasti govora mržnje treba da uzmu u obzir ulogu medija u prenošenju informacija i ideja koje izlažu, analiziraju i razjašnjavaju karakter konkretnih slučajeva govora mržnje i tu pojavu u celini, kao i pravo javnosti da prima takve informacije i ideje.

U tom cilju, nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da naprave jasnu razliku između odgovornosti autora govora mržnje, s jedne strane, i odgovornosti medija i medijskih poslenika koji doprinose njegovom širenju u okviru svog zadatka da prenose informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa, s druge strane.

#### **Načelo 7**

Kao dopuna načelu 6 nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da uzmu u obzir činjenicu:

- da je izveštavanje o rasizmu, ksenofobiji, antisemitizmu ili drugim oblicima netolerancije u potpunosti zaštićeno članom 10, stav 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima i da se ono može ograničiti samo pod uslovima koji se mogu naći u stavu 2 te odredbe;
- da standardi koje nacionalne vlasti primenjuju za procenjivanje neophodnosti ograničavanja slobode izražavanja moraju da budu u skladu s načelima sadržanim u članu 10, kako je ustanovljeno sudskom praksom organa Konvencije, uzimajući u obzir, između ostalog, način, sadržaj, kontekst i svrhu izveštavanja;
- da poštovanje novinarskih sloboda podrazumeva da sudovi ili organi vlasti ne mogu medijima da nameću svoje poglede kada se radi o vrstama ili tehnikama izveštavanja koje su novinari usvojili.

## Obrazloženje

### Uvod

1. 1. Ova preporuka, zajedno s Preporukom br. R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije, jedan je od konkretnih rezultata međuvladinog rada Saveta Evrope u oblasti medija tokom 1995. i 1996. godine.

2. Tolerancija i poštovanje jednakog dostojanstva svih ljudskih bića predstavlja samu osnovu demokratskog i pluralističkog društva. To objašnjava zbog čega je Savet Evrope oduvek pridavao najveći značaj zaštiti i ostvarenju tih ideala i načela.

3. Na samitu šefova država i vlada država članica Saveta Evrope, održanom u Beču 8. i 9. oktobra 1993. godine, izražena je zabrinutost zbog oživljavanja rasizma, ksenofobije i antisemitizma, razvoja klime netolerancije, sve češćih akata nasilja, naročito onih uperenih protiv migranata i osoba imigrantaskog porekla, kao i zbog razvoja novih vidova ksenofobije u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma. Šefovi država smatraju da te manifestacije netolerancije ugrožavaju demokratska društva i njihove osnovne vrednosti.

4. Na bečkom samitu je usvojen Plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Plan akcije je ustanovio širok niz mera za mobilisanje javnosti i poboljšanje i delotvornu primenu garancija i politike čiji je cilj borba protiv tih pojava. Mediji su jedna od oblasti obuhvaćenih Planom akcije. U stavu 5 Plana od medijskih profesija se traži „*da izveštavaju i komentarišu dela koja spadaju u rasizam i netoleranciju na istinit i odgovoran način i da nastave da razvijaju profesionalne etičke kodekse koji odražavaju ove zahteve*“.

5. Značaj medija u borbi protiv rasizma i netolerancije takođe je istaknut u Preporuci 1277 (1995) Parlamentarne skupštine o migrantima, etničkim manjinama i medijima. Stav 2 ove preporuke glasi: „*Prikazivanje tema vezanih za imigrante i etničke manjine u medijima ima veliki uticaj na javno mnjenje. Iako mediji predstavljaju važno sredstvo u borbi protiv rasističkih i ksenofobičnih pogleda, predrasuda i predubeđenja, oni takođe mogu imati ulogu u stvaranju ili pojačavanju takvih pogleda*“.

6. U poruci Upravnim komitetima i *ad hoc* Komitetima za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije (januar 1994.), Komitet ministara je pozvao te komitete da, prilikom iznošenja načela svog delovanja, uzmu u obzir stavove 4 i 5 Plana akcije i da u skladu s tim istupaju, prilagođavaju svoje tekuće aktivnosti u pomenutim oblastima ili predlažu nove.

7. Na Četvrtoj evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija (Prag, 7. i 8. decembar 1994. godine), ministri država učesnica osudili su u svojoj Deklaraciji o medijima u demokratskom društvu sve vidove izražavanja koji podstiču rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve vidove netolerancije, pošto to podriiva demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam. Osim toga, Plan akcije, kojim su ustanovljene strategije za promovisanje

medija u demokratskom društvu i koji su ministri uputili Komitetu ministara Saveta Evrope, zahteva od Saveta Evrope da „prouči, u tesnoj saradnji sa medijskim poslenicima i regulatornim organima, moguće smernice koje bi pomogle medijskim poslenicima da se suprotstavljaju netoleranciji u svim njenim vidovima“ (tačka 6 Plana akcije).

8. Shodno tome, Upravni komitet za masovne medije (CDMM) naložio je Grupi stručnjaka za medije i netoleranciju (MM-S-IN) da razmotri, između ostalog, ulogu koju mediji mogu da igraju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije, kao i doprinos koji bi mogli da daju u borbi protiv tih pojava.

9. 9. Analizirajući ove oblasti, MM-S-IN je uzela u obzir postojeće odredbe sadržane u međunarodnim pravnim instrumentima (naročito Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i sudsku praksu nadzornih institucija pomenute konvencije) kao i u zakonodavstvu država članica Saveta Evrope. Što se tiče ovog drugog, radu MM-S-IN umnogome je doprinela studija Švajcarskog insituta za uporedno pravo (*Pravne mere za borbu protiv rasizma i netolerancije u državama članicama Saveta Evrope*, Strazbur, 2. mart 1995. godine, dokument CRI (95) 2), sačinjana pod pokroviteljstvom Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

10. Pored toga, MM-S-IN je naručila uporednu studiju Katedre za novinarstvo i masovne komunikacije Univerziteta u Tampereu, u Finskoj, o etičkom kodeksu koji se tiče medija i netolerancije (dokument MM-S-IN (95) 21; takođe objavljena kao: Kolehmainen/Pietiläinen, *Comparative Study on Codes of Ethics Dealing with Media and Intolerance*, u: Kaarle Nordenstreng (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*, University of Tampere Series B 41, 1995).

11. Tokom svog rada MM-S-IN je došla do zaključka da ne bi bilo preporučljivo pripremiti pravno obavezujuće instrumente koji se tiču pitanja medija i netolerancije pored postojećeg međunarodnog pravnog okvira (na najrelevantnije od njih upućuje preambula preporuke).

S obzirom na poseban položaj medija, kao i na ključni značaj slobode medija i načela uređivačke nezavisnosti i samostalnosti, došlo se do zaključka da je i poželjnije i svrsishodnije usredsrediti se na neobavezujuće pravne instrumente, naime na načela koja bi Komitet ministara Saveta Evrope mogao da preporuči vladama država članica kao osnovu za njihove zakonodavne i druge mere ili politiku na ovom polju.

12. Pored toga, produbljujući ta načela, MM-S-IN je stala na stanovište da je najvažnije napraviti razliku između: (1) uloge koju mediji mogu da imaju u propagiranju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije i (2) mogućeg doprinosa medija borbi protiv tih pojava. Bilo je neophodno napraviti ovu razliku pošto se okvir delovanja i opravdanost nametanja pravno obavezujućih mera veoma razlikuju u svakoj pojedinačnoj oblasti. Kada je u pitanju propagiranje rasizma i netolerancije, postoji, u načelu, okvir za nametanje pravno obavezujućih standarda bez kršenja slobode izražavanja i načela uređivačke nezavisnosti. Međutim, kada je u pitanju promovisanje pozitivnog doprinosa medija, treba obratiti posebnu pažnju da se ne naruše ta načela. Ovo polje više zahteva mere podsticanja nego pravne mere.

13. Iz tog razloga, MM-S-IN i CDMM su odlučili da sačine dve odvojene preporuke: ovu o „govoru mržnje“ i drugu o medijima i promovisanju kulture tolerancije (videti Preporuku broj R (97) 21).

14. U različitim etapama sastavljanja ovih preporuka, MM-S-IN se konsultovala s različitim predstavničkim organizacijama u oblasti medija, kao i sa zainteresovanim nevladinim organizacijama da bi dobila njihove komentare o tekstovima u pripremi. Ti komentari bitno su doprineli sadržaju ova dva instrumenta.

15. Tekst preporuke je predat Komitetu ministara koji ga je usvojio na 607. sastanku zamenika ministara 30. oktobra 1997. i koji je odobrio objavljivanje obrazloženja.

### **Operativni deo preporuke**

16. Stavovi 1 i 2 odražavaju svest o tome da, iako je u borbi protiv govora mržnje nužno preduzeti korake kroz pravne mere (videti gorenavedeni stav 12), samo pravne mere neće biti dovoljne u borbi protiv ovog zla ako se imaju na umu potreba za globalnim pristupom i ograničenja koja sloboda izražavanja i uređivačka nezavisnost nameću delovanju države. Krajnji cilj nacionalnih mera protiv govora mržnje treba da bude iskorenjivanje rasizma i drugih oblika netolerancije u društvu. To ne može da se postigne samo usredsređivanjem na govor mržnje. U tom pogledu, govor mržnje se može smatrati samo jednom manifestacijom netolerancije (među ostale se mogu ubrojiti, na primer, rasno motivisano krivično delo, diskriminatorna praksa itd.). Osim toga, ovo su manifestacije pojave (netolerancija) koja ima dublje korene i koja je povezana s različitim društvenim, ekonomskim, kulturnim, istorijskim i drugim faktorima. To ne znači da mere protiv govora mržnje mogu da se odbace, već samo ilustruje potrebu za uključivanjem takvih mera u sveobuhvatniji pristup koji, osim pravnih mera, uključuje i usvajanje određene strategije – na primer u oblasti obrazovanja i podizanja svesti, kulture, socijalne politike, istraživanja itd.

17. Stav 3 preporučuje da one vlade država članica koje to još nisu uradile potpišu, ratifikuju (ili joj pristupe) i efikasno sprovode Konvenciju Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD). U stvari, neke države članice Saveta Evrope još uvek nisu postale potpisnice ove Konvencije.

18. CERD sadrži nekoliko odredbi koje su važne kada je reč o rasističkom govoru i raspirivanju rasne mržnje. Naročito član 4, između ostalog, obavezuje države potpisnice da „zakonom sankcionišu širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti i mržnji, raspirivanje rasne diskriminacije, akte nasilja i navođenja na delovanje usmereno protiv bilo koje rase ili grupe osoba drugačije boje kože ili drugačijeg etničkog porekla, kao i potpomaganje rasističkih aktivnosti, uključujući i njihovo finansiranje„. Ova obaveza je, međutim, uslovljena time što države potpisnice moraju da vode računa o načelima sadržanim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i pravima koja su izričito navedena u članu 5 CERD. Osnovno pravo na slobodu izražavanja jedno je od onih prava koja su takođe priznata članom 19 Univerzalne deklaracije.

19. Potreba da se borba protiv rasizma i netolerancije uskladi s potrebom da se zaštite ostala

osnovna prava takođe je naglašena u Rezoluciji (68) 30 Komiteta ministara o merama koje treba preduzeti protiv raspirivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, o čemu se govori u stavu 3 Preporuke. Konkretnije rečeno, Evropski sud za ljudska prava je u svojoj presudi u slučaju Jersild protiv Danske od 23. septembra 1994. godine (Serija A, tom 298, stav 30) zaključio da, prema članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (sloboda izražavanja), obaveze tuženog moraju da se protumače, u najvećoj mogućoj meri, kao spojive s njegovim obavezama na osnovu CERD.

Aneks Preporuke

### **Polje primene**

20. Za potrebe ove preporuke, ovaj odeljak definiše izraz „govor mržnje“. Tu se takođe razjašnjava da se ova preporuka primenjuje na govor mržnje uopšte. Međutim, neka od načela koja slede bave se konkretnije govorom mržnje koji se širi kroz medije (uporediti načela 1, 6 i 7). Treba naglasiti da ova preporuka nema nameru da uvede posebne pravne obaveze za medije.

21. Razlog za stavljanje izvesnog naglaska na govor mržnje koji se širi posredstvom medija, suprotno drugim vidovima izražavanja, ne leži u tome što su mediji posebno odgovorni za širenje govora mržnje. U stvari, kao što je objašnjeno u preambuli, najveći broj medija ne može da se optuži za širenje takvih oblika izražavanja, iako su inicijative za obučavanje medijskih poslenika korisne da bi se izbegli nenamerni izrazi netolerancije. Pre se može reći da načela koja se konkretnije bave izražavanjem govora mržnje putem medija odražavaju svest da poruke mržnje kada se prenose putem medija, mogu da budu pojačane i nanesu veću štetu s obzirom da je uticaj medija na javno mnjenje veći nego bilo koji drugi pojedinačni oblik izražavanja (uporediti načelo 1). U tom pogledu, može se reći da lokalni ili manji mediji s manjim stepenom profesionalizma češće prenose netolerantne poruke. Potencijalna šteta prouzrokovana porukama mržnje u medijima možda je veća u situacijama napetosti ili (čak) oružanog sukoba. Stoga preambula naglašava hitnu potrebu za borbom protiv ovih oblika izražavanja u takvim situacijama. Osim toga, načela imaju za cilj zaštitu medijskih sloboda, posebno u pogledu izveštavanja o rasizmu ili drugim oblicima netolerancije (uporediti načela 6 i 7).

22. U principu, pojam netolerancije podrazumeva širok obim stavova i mišljenja koji se odnose na isto tako širok obim osnova na kojima je moguće praviti diskriminaciju među ljudima. Međutim, mora se imati na umu da ova preporuka mora da se shvati u svetlu pomenute Bečke deklaracije. Deklaracija o borbi protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije sadrži neke korisne savete u tom pogledu. Oni su preneti u definiciju govora mržnje sadržanu u ovom odeljku. Smatralo se a je neophodno da se izbegne rasplinjavanje teksta tako što bi se razmotrili svi oblici netolerancije (na primer, netolerancija na osnovu pola, seksualne orijentacije, godina, hendikepiranosti itd.). Može se takođe primetiti da je, što se tiče medija, o netoleranciji na osnovu pola bilo reči u Preporuci br. R (84) 17 o jednakosti između žena i muškaraca u medijima, koju je Komitet ministara usvojio 25. septembra 1984. godine.

23. Najzad, Preporuka sadrži mnogobrojne zaštitne mehanizme usmerene na zaštitu slobode izražavanja koji mogu da stvore utisak da osnovni cilj ovog teksta nije borba protiv govora mržnje ili



pomoć u iskorenjivanju rasizma i netolerancije, već pre unapređenje slobode izražavanja.

Međutim, kako je razjašnjeno u preambuli, borba protiv rasizma i netolerancije i zaštita slobode izražavanja od suštinskog su značaja za demokratsko društvo i bilo bi neprihvatljivo da se da prednost jednom na uštrb drugog. Osim toga, argument da je suviše drakonska zaštita od netolerantnog govora ne samo opasna, već i kontraproduktivna, takođe ima smisla. Preporuka je takođe usmerena na to da obezbedi elemente koji mogu da doprinesu da zakonodavna tela, upravni organi i sudovi uspostave odgovarajuću ravnotežu.

## Načela

24. Načelo 1 odražava posebnu odgovornost organa vlasti i javnih institucija na svim nivoima države da se, naročito u medijima, uzdrže od usmenog ili pisanog izražavanja koje bi moglo da opravdava, raspiruje ili podstiče rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike diskriminacije ili mržnje zasnovane na netoleranciji. Prva i najviša dužnost države jeste da spreči da njeni organi i njeni službenici doprinose širenju mržnje. Član 2, stavovi 1 i 4, stav c, CERD sadrže izričite pravne obaveze u tom pogledu.

25. Iako se čini da je ovo načelo samo po sebi očigledno, bilo je, nažalost, skorašnjih primera u evropskim zemljama koji pokazuju da opasnosti od narušavanja ovog načela još uvek postoje.

26. Tekst ne pominje ništa o prirodi sankcija koje treba da se primene u slučajevima povrede ovog načela. O tome se govori u načelima 2 i 5. U ovom posebnom slučaju možda su prikladne disciplinske sankcije, bilo same bilo u kombinaciji sa drugim sankcijama. Budući da državni službenici imaju pravo na punu zaštitu u pogledu slobode govora zagarantovane članom 10 ECHR svako ograničavanje ove slobode mora da bude u saglasnosti sa zahtevima sadržanim u članu 10, stav 2, ECHR. Načela 2 i 5 pružaju dodatno uputstvo o ovom problemu.

27. Načelo 2 naglašava potrebu da se u borbi protiv rasizma i netolerancije u konkretnim slučajevima sloboda izražavanja uskladi s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštitom ugleda ili prava drugih. Član 10 ECHR pruža osnovni okvir za to. Relevantna sudska praksa organa Konvencije pokazuje da na pitanje da li je, u datom slučaju, ograničavanje slobode izražavanja „neophodno u demokratskom društvu“, može da se odgovori samo ako se imaju u vidu sve konkretne okolnosti u dotičnom slučaju. Iako takva pitanja ne mogu da se rešavaju apstraktno, na nacionalnim zakonodavstvima je da obezbede odgovarajuće propise koji omogućavaju domaćim sudovima i upravnim organima da procenjuju – imajući u vidu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja – „potrebu“ uplitanja u slobodu izražavanja, kao i proporcionalnost između „formalnosti, uslova, restrikcija i kazni“ koje se razmatraju ili su nametnute, s jedne strane, i legitimnih ciljeva, s druge. Načela 4 i 7 daju dalja uputstva o faktorima koje treba uzeti u obzir prilikom procene neophodnosti takvih kršenja.

28. Iako nacionalno zakonodavstvo treba da ostavi dovoljno prostora za uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja i zaštite drugih prava, ono ne treba da pruži neograničeno diskreciono pravo organima nadležnim za primenu zakona. To bi bilo suprotno načelu pravne

sigurnosti i, još konkretnije, zahtevu sadržanom u članu 10, stav 2, ECHR, po kome ograničenja slobode izražavanja moraju da budu „propisana zakonom“. To, između ostalog, znači da ograničenja treba da imaju uporište u nacionalnom zakonodavstvu i da ti zakoni moraju da budu dovoljno dostupni i jasno i precizno formulisani („predvidivost“). Komentar načela 4 pruža dodatne informacije u tom pogledu. Ovi zahtevi dobijaju poseban značaj kada je reč o ograničavanju slobode izražavanja medija, pošto mediji ne treba da budu obeshrabrivani, iz straha od krivičnih ili drugih sankcija, da prenose informacije i mišljenja o pitanjima od javnog interesa. Mogućnosti za ograničavanje slobode izražavanja koje su formulisane na neodređen ili previše uopšten način lako mogu da proizvedu negativan efekat na slobodu medija.

29. Ove napomene su značajnije tamo gde krivične sankcije mogu da se nametnu u svetlu načela *nullum crimen, nulla poena sine lege*, kao i načela da se krivično pravo ne sme široko tumačiti na štetu optuženog, na primer analogijom. Ova načela su deo garancije iz člana 7 ECHR i stoga proističe da kažnjivo delo mora da bude jasno definisano zakonom. (Videti, na primer, Evropski sud za ljudska prava, S. V. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 22. novembra 1995. godine, Serija A, br. 335-B, stavovi 34-36).

30. Načelo 2 izričito navodi poštovanje ljudskog dostojanstva i zaštitu ugleda ili prava drugih kao legitimne ciljeve za ograničavanje slobode izražavanja u oblasti govora mržnje. Ovo je u skladu s gorenavedenom presudom Jersild. „Prava drugih“ uključuju pravo na fizički i psihički integritet pojedinca. Međutim, takva ograničenja mogu u posebnim slučajevima da imaju i druge ciljeve koje član 10, stav 2, ECHR priznaje kao legitimne. Sudska praksa Evropske komisije za ljudska prava pokazuje da, u zavisnosti od slučaja do slučaja, sprečavanje nereda i zločina takođe može biti relevantno.

31. Načelo 2 takođe nabroja mere koje se vladama država članica preporučuju za razmatranje. Većina njih razumljiva je sama po sebi.

32. Mera koje se navodi pod drugom crticom predstavlja odgovor na nedavne primere u nekoliko država članica koji su, na nesreću, pokazali da poruke mržnje mogu takođe da se prenose putem novih medija, servisa i mreža. Svaki pravni odgovor mora da bude adekvatan, to jest da uzme u obzir različite karakteristike takvih medija, servisa i mreža, kao i različite načine na koje ih javnost može koristiti: različite vrste pristupa (slobodan pristup/pretplata, kodiran/nekodiran itd.); njihovu upotrebu za privatnu ili javnu komunikaciju itd. U ovom trenutku Savet Evrope razmatra ova pitanja u perspektivi koja je daleko šira od one koja se nalazi u ovoj preporuci.

33. Mera koja se pominje pod četvrtom crticom inspirisana je svešću da izricanje kazne zatvora ili novčane kazne licu osuđenom za govor mržnje može u mnogim slučajevima biti neefikasno kada je reč o promeni stavova i ideja tog lica. Sankcija društveno korisnog rada, koja može biti prilagođena specifičnoj prirodi prestupa (recimo, prinudni rad u zajednici koju je pojedinac uvredio), može da ima edukativne aspekte koji imaju veće izgleda da promene stav i shvatanja osuđene osobe na taj način što će doprineti boljem razumevanju i poštovanju dotične grupe ili dotičnih grupa.

34. Mere koje se pominju pod petom crticom usmerene su na mobilisanje civilnog društva i žrtava govora mržnje u borbi protiv ove pojave. Ove mere imaju u vidu čitav niz pravnih

instrumenata kojima se povećavaju mogućnosti predviđene građanskim pravom. Kako se navodi u dolenađenom stavu 38, krivično pravo ne mora uvek biti prikladno za konkretne slućajeve govora mržnje, dok građansko pravo načelno nudi veću fleksibilnost u tom pogledu. Ako to nacionalno zakonodavstvo dopušta, organizacije koje zastupaju ųrtve govora mržnje treba da imaju pravo da pokreću građanske parnice.

35. Naćelo 3 naglašava ulogu sudova u obezbeđivanju efikasne i nezavisne kontrole nad uplitanjem izvršnih organa u pravo pojedinca na slobodu izražavanja. To odražava zahteve vladavine prava koja predstavlja osnovno načelo demokratskog društva (uporediti Evropski sud za ljudska prava, Klas i drugi protiv Nemaćke, presuda od 6. septembra 1978. godine, Serija A, tom 28, stav 55, str. 25-26). Isto tako, iz zahteva „propisano zakonom“ i zahteva „neophodnosti“ iz ćlana 10, stav 2, ECHR proizlazi da nacionalno zakonodavstvo mora da obezbedi pravnu zaštitu od samovoljnog uplitanja i odgovarajuću zaštitu od zloupotrebe. Tamo gde su ugroųeni ljudsko dostojanstvo i osnovna prava, kao ųto je sloboda izražavanja, sudovi su pravo mesto za donošenje odluka na osnovu paųljive procene razlićitih prava, vrednosti i interesa.

36. Naćelo 4 odražava sudsku praksu organa Evropske konvencije koja se odnosi na ćlanove 10 i 17 Konvencije.

37. Naćelo 5 naglašava da organi gonjenja moraju da ispolje poseban oprez kad se bave slućajevima govora mržnje. U nekoliko evropskih zemalja praksa je pokazala da moųe biti veoma teško da se dostigne nivo dokaza koje zahteva krivićno pravo. Umesto sniųavanja tog nivoa, ųto bi ozbiljno narušilo slobodu izražavanja, predlaųe se da ti organi briųljivo utvrde da li je prikupljeno dovoljno dokaza pre nego ųto naloųe gonjenje. To, naravno, zavisi od toga da li organi gonjenja u drųavama ćlanicama uųivaju određen stepen diskrecionih ovlašćenja u tom pogledu. Bilo bi korisno usredsrediti napore na one problematićne slućajeve u kojima će se krivićno gonjenje najverovatnije završiti osudom. U oblasti govora mržnje postoji realna opasnost da osumnjićeni sebe predstave javnosti kao „mućenike“ ili „ųrtve“, ili da, u slućaju oslobađajuće presude, ishod slućaja predstave kao pobeđu svojih stavova.

Preporućuje se da se usvoje nacionalne smernice koje bi sluųile kao osnova za usklađenu politiku gonjenja u toj oblasti (videti naćelo 2, treća crtica). Krivićne sankcije u ovoj oblasti treba striktno da poųtuju načelo proporcionalnosti ne samo kao opšte načelo prava koje reguliše odmeravanje kazni, već i kao zahtev koji proistiće iz ćlana 10, stav 2, ECHR. Kazne zatvora za govor mržnje treba da budu izuzetak.

38. Naćelo 6, koje se zasniva na presudi Jersild (stav 31) u principu je samo po sebi razumljivo. Tamo gde se, na primer, govor mržnje opisuje ili je ćak citiran u izveštajima ili uvodnicima, pravna odgovornost medijskih poslenika je potpuno drugaćija od odgovornosti autora tih izjava. Dok autor mora da snosi direktnu odgovornost za sadrųaj svojih izjava, bez obzira na njihovo ųirenje putem medija, ako bi se mediji smatrali pravno odgovornim za puko prenošenje takvih informacija, to bi samo sputalo njihovu ulogu. Postoje dodatni uslovi koji moraju da se ispune pre nego ųto se pitanje takve odgovornosti pokrene, kako bi se izbeglo kršenje prava na slobodu izražavanja. Ti zahtevi su sadrųani u naćelu 7.

39. Ovo ne znači da mediji i medijski poslenici ne treba da vode računa prilikom izveštavanja o govoru mržnje ili netoleranciji, budući da postoji rizik da publika njihov rad protumači kao izraz podrške pogledima koji su za osudu. To je, međutim, pitanje profesionalizma, naročito profesionalne etike, kojim treba da se pozabave sami mediji i medijski poslenici, a ne organi vlasti. Poštovanje profesionalnih pravila i načela od strane medija nije stvar koju treba da regulišu države članice, budući da bi to predstavljalo veliku opasnost za slobodu izražavanja i uređivačku nezavisnost i samostalnost. Druga je stvar što određene odredbe nacionalnog zakonodavstva koje ograničavaju slobodu izražavanja mogu da odgovaraju izvesnim pravilima ponašanja kojih se pridržavaju medijski poslenici.

40. U tom pogledu, može se obratiti pažnja na studiju pomenutu u gorenavedenom stavu 10. Prema tom nedavnom pregledu etičkih kodeksa koje su usvojili medijski poslenici u evropskim zemljama, „zabrana diskriminacije na osnovu rase ili nacionalne pripadnosti jedno je od najraširenijih obeležja profesionalnog etičkog kodeksa“. Od 31 kodeksa koji su trenutno na snazi, 26 sadrže takvu zabranu. Osim toga, u članu 7 Propisa Međunarodne federacije novinara (usvojeni 1954. godine i revidirani 1986.) kaže se da će „novinari biti svesni opasnosti od diskriminacije koju promovisu mediji i da će uraditi sve što je u njihovoj moći da izbegnu potpomaganje takve diskriminacije zasnovane na rasi, polu, seksualnoj orijentaciji, jeziku, veri, političkim ili drugim mišljenjima, i nacionalnom ili društvenom poreklu“.

41. Naravno, gorenavedena razmatranja koja se tiču posebne odgovornosti medija u pogledu govora mržnje, za razliku od odgovornosti autora takvih izjava, ne primenjuju se ako govor mržnje potiče direktno od samih medija ili medijskih poslenika (to jest, ako je govor mržnje posledica stavova novinara ili redakcije, a ne samo izveštavanja ili prenošenja onoga što su drugi rekli).

U takvim slučajevima mediji ili medijski poslenici moraju se smatrati autorima poruke mržnje u smislu navedenom u načelu 6. Moglo bi se reći da isto važi i kada medijski poslenici bezrezervno i aktivno podržavaju izjave koje se svode na govor mržnje koje je izrekao neko drugi, iako to nije moguće lako ustanoviti. Još teže su situacije kada je stav medijskih poslenika izložen kritici zato što nisu *expressis verbis* osudili prenete izjave ili im obezbedili protivtežu. Budući da postoji skala različitih mogućih stavova, smatra se poželjnim da se one razmotre u svetlu načela 7, koje predstavlja reper za utvrđivanje stepena odgovornosti medijskih poslenika.

42. Načelo 7 Preporuke dalje razrađuje načelo 6 rezimirajući ključne elemente koje organi vlasti, naročito sudovi, moraju da uzmu u obzir kada se bave govorom mržnje koji šire mediji. Ti elementi su uglavnom zasnovani na presudi Jersild (naročito stav 31).

43. Tekst pod prvom crticom podseća da član 17 ECHR ne treba da igra bilo kakvu ulogu u pogledu pravnog pristupa novinarskom izveštavanju o rasizmu i netoleranciji, uključujući moguće izveštaje i prenošenje izjava drugih osoba koje se svode na govor mržnje (videti komentar načela 4 i 6).

44. Uslovi određeni članom 10, stav 2, ECHR za bilo koje narušavanje slobode izražavanja, kako je protumačeno i sudskom praksom organa Konvencije, mogu da se rezimiraju na sledeći način.

Svako takvo narušavanje mora da:

- a. bude predviđeno potpunom i iscrpnom listom ograničenja određenih članom 10, stav 2, Evropske konvencije koja mora usko da se tumači;
- b. bude regulisano zakonom i formulisano jasnim i preciznim izrazima;
- c. bude neophodno u demokratskom društvu i odgovara neodložnoj društvenoj potrebi;
- d. bude srazmerno cilju kome se teži.

45. U skladu sa relevantnom sudskom praksom Suda, „neophodnost“ narušavanja slobode izražavanja mora da bude dokazana na ubedljiv način.

46. Tekst pod drugom crticom nabroja određeni broj faktora koje nacionalne vlasti, naročito sudovi, moraju da uzmu u obzir prilikom procene da li je ograničavanje slobode izražavanja u toj oblasti „neophodno u demokratskom društvu“. Ovi faktori ne moraju uvek da budu jasno predviđeni pisanim pravom, pod uslovom da se primenjuju u konkretnim slučajevima

Sadržaj nacionalnog zakonodavstva u toj oblasti treba da obezbedi da upravni organi i sudovi budu u mogućnosti da primene standarde koji su u skladu s načelima sadržanim u članu 10 ECHR. U slučaju medijskog izveštavanja o rasizmu i netoleranciji, bilo u obliku intervjua ili nekom drugom obliku, ključni faktor u proceni „neophodnosti“ narušavanja slobode izražavanja jeste da li je medijski izveštaj objektivno imao za svrhu propagiranje rasističkih ili netolerantnih pogleda i ideja. Među relevantnim faktorima koje je naveo Sud u presudi Jersild mogu se pomenuti:

- način na koji je medijski izveštaj pripremljen;
- sadržaj izveštaja;
- kontekst izveštaja (na primer, vrsta medija ili programa; dužina izveštaja i priroda publike kojoj je namenjen);
- svrha izveštaja (na primer, informisanje javnosti o stvarima od javnog interesa, kao što je pojava ili stepen netolerancije ili, nasuprot tome, stvaranje platforme za govor mržnje).

47. Što se tiče svrhe izveštaja, ona mora da se procenjuje, kao što je gore navedeno, objektivno. Bez obzira na to, tamo gde nema sumnje da cilj novinara odgovornog za izveštaj nije bilo pružanje podrške rasističkim ili netolerantnim gledištima ili idejama, to će se uzeti u obzir kao relevantan faktor.

48. Priroda sankcija koje mogu da se izreknu predstavlja dodatni važan faktor za utvrđivanje proporcionalnosti uplitanja u slobodu medija. Veća je verovatnoća da će naročito sankcije predviđene krivičnim pravom imati efekat odvratanja i zato postoji opasnost da obeshrabre

medije da raspravljaju o pitanjima od javnog interesa. Takve sankcije moraju, stoga, da se primenjuju s oprezom.

49. Tekst pod trećom crticom naglašava da se sloboda novinarskog izražavanja odnosi takođe na oblik u kome se informacije ili ideje prenose. Medijski poslenici treba da imaju diskreciono pravo ne samo u pogledu načina na koji je izveštaj predstavljen, već i u pogledu procene vesti ili informacija koje su u njemu sadržane