

# Kažnjavanje govora mržnje u medijskom (političkom) prostoru Republike Hrvatske

---

Hećimović, Vlatka

Master's thesis / Diplomski rad

2024

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Academy of Arts and Culture in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Akademija za umjetnost i kulturu u Osijeku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:251:876066>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-27**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the Academy of Arts and Culture in Osijek](#)



SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA STROSSMAYERA U OSIJEKU  
AKADEMIJA ZA UMJETNOST I KULTURU  
ODSJEK ZA KULTURU, MEDIJE I MENADŽMENT  
SVEUČILIŠNI DIPLOMSKI STUDIJ MENADŽMENT U KULTURI I  
KREATIVNIM INDUSTRIJAMA

VLATKA HEĆIMOVIĆ

**KAŽNJAVANJE GOVORA MRŽNJE U  
MEDIJSKOM (POLITIČKOM) PROSTORU  
REPUBLIKE HRVATSKE**

DIPLOMSKI RAD

MENTOR:  
doc. dr. sc. TOMISLAV DAGEN

Osijek, 2024.

# **Kažnjavanje govora mržnje u medijskom (političkom) prostoru Republike Hrvatske**

## **Sažetak**

Ovaj diplomski rad bavi se problematikom govora mržnje u medijskom i političkom prostoru Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na zakonske okvire, pravosudnu praksu i društvene implikacije kažnjavanja takvih oblika izražavanja. Govor mržnje, kao oblik verbalnog i neverbalnog napada usmjeren protiv pojedinaca ili skupina na temelju njihovih etničkih, vjerskih, spolnih ili političkih karakteristika, predstavlja značajan izazov u očuvanju temeljnih ljudskih prava i demokratskih vrijednosti. Posebna pozornost posvećena je razlikovanju govora mržnje od slobode izražavanja, što je ključno pitanje u pravnoj praksi i teoriji. Empirijski dio rada uključuje analizu sadržaja te pravni okvir koji regulira pravo na slobodu izražavanja na međunarodnoj i nacionalnoj razini, osobito vezano za granice tog prava, uključujući govor mržnje u hrvatskom medijskom i političkom prostoru te njegovu kaznenu i prekršajnu odgovornost, sudsku praksu i oblike prevencije. U prvom dijelu rada prikazuje se postojanje i prepoznatljivost govora mržnje kroz povijesni razvoj te pojmovno određenje i razgraničenje između slobode izražavanja i govora mržnje. Slijedi prikaz međunarodne i hrvatske pravne regulative, tijela za zaštitu slobode izražavanja i prevenciju te kažnjavanje govora mržnje u hrvatskom medijskom prostoru. U posljednjem dijelu fokus je stavljen na prikaz trenutnog stanja vezanog uz govor mržnje u Republici Hrvatskoj, osobito na postojanje govora mržnje u političkom prostoru kao i na sudsku praksu međunarodnih i domaćih pravosudnih tijela. Rad također razmatra utjecaj medija i društvenih mreža na širenje govora mržnje i odgovornost političkih aktera u kreiranju javnog diskursa. Zaključak rada ističe nužnost jačanja institucionalnog odgovora na govor mržnje kroz učinkovitije provođenje zakona, edukaciju javnosti i promicanje tolerancije u društvu.

**Ključne riječi:** govor mržnje, mediji, politika, pravni okvir, sloboda izražavanja.

# **Punishing hate speech in the media (political) area of the Republic of Croatia**

## **Abstract**

This graduate thesis deals with the issue of hate speech in the media and political space of the Republic of Croatia with a special emphasis on legal frameworks, judicial practice and the social implications of punishing such forms of expression. Hate speech, as a form of verbal and non-verbal attack directed against individuals or groups based on their ethnic, religious, sexual or political characteristics, represents a significant challenge in the preservation of fundamental human rights and democratic values. Special attention is paid to distinguishing hate speech from freedom of expression, which is a key issue in legal practice and theory. The empirical part of the work includes content analysis and the legal framework that regulates the right to freedom of expression at the international and national level, especially related to the limits of this right, including hate speech in the Croatian media and political space and its criminal and misdemeanor liability, judicial practice and forms of prevention. In the first part of the paper, the existence and recognizability of hate speech is shown through historical development, as well as the conceptual definition and demarcation between freedom of expression and hate speech. Furthermore, there is a presentation of international and Croatian legal regulations, bodies for the protection of freedom of expression and the prevention and punishment of hate speech in the Croatian media space. In the last part, the focus is on the presentation of the current situation related to hate speech in the Republic of Croatia, especially on the existence of hate speech in the political space as well as on the judicial practice of international and domestic judicial bodies. The paper also considers the influence of the media and social networks on the spread of hate speech, as well as the responsibility of political actors in creating public discourse. The conclusion of the paper highlights the necessity of strengthening the institutional response to hate speech, through more effective law enforcement, public education and the promotion of tolerance in society.

**Keywords:** hate speech, media, politics, legal framework, freedom of expression.

## Sadržaj

|   |    |
|---|----|
| 1. Uvod .....   | 1  |
| 2. Nastanak govora mržnje .....   | 5  |
| 2.1. Povijesni pregled govora mržnje .....  | 5  |
| 2.2. Govor mržnje u suvremenom dobu .....   | 6  |
| 2.3. Govor mržnje u digitalnom dobu .....   | 6  |
| 3. Pojmovno određenje govora mržnje .....   | 8  |
| 4. Govor mržnje u pravnim propisima .....   | 12 |
| 4.1. Međunarodna pravna regulativa .....  | 12 |
| a) Opća deklaracija o ljudskim pravima (Ujedinjeni narodi, 1948.) .....   | 13 |
| b) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Ujedinjeni narodi, 1966.) ..                                 | 13 |
| c) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (Ujedinjeni narodi, 1966.) .....              | 14 |
| d) (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Vijeće Europe, 1950.) .....                 | 14 |
| e) Okvirna odluka o suzbijanju rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima (Vijeće Europske unije, 2008.) ..... | 15 |
| f) Preporuka Ministarskog odbora Vijeća Europe o „govoru mržnje“ (1997.) .....                                      | 16 |
| g) Test razmjernosti (proporcionalnosti) .....  | 16 |
| h) Razumijevanje govora mržnje kroz međunarodnu pravnu regulativu .....   | 17 |
| 4.2. Hrvatska pravna regulativa .....   | 19 |
| a) Ustav Republike Hrvatske .....   | 20 |
| b) Kazneni zakon .....  | 21 |
| c) Zakon o medijima .....   | 22 |
| d) Zakon o elektroničkim medijima .....   | 22 |
| e) Zakon o suzbijanju diskriminacije .....  | 23 |
| f) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira .....  | 24 |
| g) Zakon o javnom okupljanju .....  | 24 |
| h) Test razmjernosti i javnog interesa .....  | 24 |
| i) Razumijevanje govora mržnje kroz hrvatsku pravnu regulativu .....  | 25 |
| 5. Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru .....  | 26 |
| 6. Uloga državnih institucija u suzbijanju govora mržnje .....  | 28 |
| 6.1. Pučki pravobranitelj – državno tijelo za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije ..... | 29 |
| 6.2. Vijeće za elektroničke medije .....  | 30 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 7.   | Pregled stanja javnog izražavanja i govora mržnje u hrvatskom medijskom prostoru .... | 30 |
| 8.   | Govor mržnje u hrvatskom političkom prostoru .....                                    | 35 |
| 8.1. | Govor mržnje u Hrvatskom saboru u odnosu na imunitet saborskih zastupnika .....       | 35 |
| 8.2. | Odgovornost političara zbog govora mržnje u medijskom prostoru.....                   | 37 |
| 9.   | Kažnjavanje govora mržnje – sudska praksa.....  | 40 |
| 9.1. | Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava .....                                   | 41 |
| 9.2. | Sudska praksa hrvatskih sudova.....   | 43 |
| 10.  | Zaključak.....  | 43 |
| 11.  | Literatura i izvori .....   | 46 |
| 12.  | Prilozi.....  | 51 |

## 1. Uvod

Sloboda izražavanja predstavlja osnovno ljudsko pravo zajamčeno međunarodnim i nacionalnim pravnim dokumentima te prepoznato kao ključni element demokratskih društava. To pravo omogućava pojedincima slobodno iznošenje mišljenja, ideja i informacija koje doprinose javnoj raspravi i oblikovanju društvenih vrijednosti. Međutim, sloboda izražavanja nije apsolutna nego često dolazi u sukob s drugim pravima i interesima, poput zaštite časti i ugleda, privatnosti, javnog reda ili nacionalne sigurnosti. U tom kontekstu potrebno je pronaći ravnotežu između očuvanja slobode izražavanja i zaštite drugih društvenih vrijednosti.

Najvažniji međunarodni akt za zaštitu slobode izražavanja jest Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine koju je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A (III) 10. prosinca 1948. godine. U članku 19. Opće deklaracije navodi se da svaka osoba ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što uključuje pravo na zadržavanje mišljenja bez vanjskog uplitanja te pravo na traženje, primanje i širenje informacija i ideja putem različitih medija, neovisno o granicama. Slično tome, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, usvojen Rezolucijom 220 A (XXI) Opće skupštine Ujedinjenih naroda 16. prosinca 1966. godine, u članku 19. naglašava pravo svake osobe na slobodu izražavanja, uključujući slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem različitih medija, neovisno o granicama. Povelja Europske unije o temeljnim pravima iz 2016. godine u članku 11. također potvrđuje to pravo ističući slobodu izražavanja koja uključuje pravo na slobodno primanje i širenje informacija bez uplitanja javnih vlasti. U Republici Hrvatskoj sloboda mišljenja i izražavanja osigurana je Ustavom Republike Hrvatske, gdje članak 38. propisuje pravo na slobodu izražavanja misli uključujući slobodu tiska, govora, javnog nastupa i osnivanja ustanova javnog priopćavanja. Također, zajamčena je sloboda pristupa informacijama i sloboda medija koji su ključni za osiguravanje transparentnosti i odgovornosti u demokratskom društvu.

Iako je sloboda izražavanja jedno od temeljnih prava, ona nije neograničena. Hrvatski pravni sustav propisuje određena ograničenja u skladu s međunarodnim pravom, posebice s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950. godine (Europska konvencija o ljudskim pravima). Ta ograničenja uvode se u svrhu zaštite prava

drugih, poput zaštite časti i ugleda te radi osiguranja javnog reda, nacionalne sigurnosti, zdravlja i morala. Kazneni zakon Republike Hrvatske regulira sankcioniranje određenih oblika govora mržnje, uključujući kaznena djela poput uvrede i klevete. Uloga sudske prakse, osobito odluke Ustavnog suda i redovnih sudova, ključna je u tumačenju i primjeni prava na slobodu izražavanja. Dodatno, presude Europskog suda za ljudska prava značajno utječu na oblikovanje nacionalne pravne prakse, osobito u kontekstu definiranja granica slobode izražavanja u demokratskom društvu.

Arlović (2016:319) ističe da je pravo na slobodu izražavanja, prema navedenom ustavnopravnom okviru, nesumnjivo ustavno i konvencijski zajamčeno ljudsko pravo te temeljna sloboda. Hrvatski ustavotvorac dodatno razrađuje to pravo kroz ustavne norme organskih zakona radi njegova ostvarivanja i zaštite. Kao ljudsko pravo, sloboda izražavanja pripada svakom pojedincu, što ukazuje na njezinu univerzalnu narav, ali nije apsolutna. Naime, u skladu s Ustavom i Europskom konvencijom o ljudskim pravima, moguća su ograničenja tog prava pod propisanim uvjetima i kriterijima. Ograničenja se, prema Ustavu, mogu provesti samo zakonom, privremeno, i to utemeljeno na razlozima navedenim u člancima 16. i 17. Ustava Republike Hrvatske. Pritom je ključno osigurati da su ograničenja „proporcionalna potrebama u konkretnom slučaju, da su nužna (odnosno da nema blažih sredstava) i prihvatljiva u demokratskom društvu, kao i da su u skladu s pravom“ (Arlović, 2016:319). Nadalje, pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli, koje predstavlja ustavom zajamčeno pravo, može se regulirati samo organskim zakonima, što potvrđuje načelo ravnopravnosti i jednakosti svih nositelja tog prava.

Pravo na slobodu izražavanja ima „autonomnu i političku dimenziju“, smatraju autori Hlebec i Gardašević (2021:10). Autonomnost pojedincu omogućuje razvoj u samostalnom izražavanju i iznošenju vlastitih stavova i mišljenja dok je za liberalnu demokraciju kao oblik vlasti politička dimenzija od neposredne važnosti. Obje su dimenzije zapravo neodvojive. Međutim, „pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli nije apsolutno, odnosno ne pripada u skupinu prava koja moraju biti zajamčena cijelo vrijeme, nego je relativno i podložno ograničenjima na način da se navedeno pravo može ograničiti kada su izravno ili neizravno ugrožena prava i slobode drugih ljudi“, prema Hlebec i Gardašević (2021:10). Sloboda izražavanja također se može ograničiti u svrhu zaštite društva i društvenih vrijednosti, odnosno kako bi se zaštitilo zdravlje, sigurnost, pravni poredak, javni moral i slično.



U raspravama o pravu na slobodu izražavanja i govoru mržnje granica između ta dva pojma često je nejasna, a subjektivna percepcija ima značajnu ulogu. Ono što jedna osoba smatra govorom mržnje, drugoj može biti tek slobodno iznošenje mišljenja. Stoga pravosudna tijela imaju ulogu postavljanja jasnog razgraničenja između slobode izražavanja i govora mržnje te dužnost izricanja odgovarajuće kazne za njegovo širenje i poticanje. Govor mržnje predstavlja negativnu pojavu suvremenog društva u kojem mediji imaju važnu ulogu u prijenosu informacija i stavova široj javnosti. Govor mržnje ujedno predstavlja izražavanje negativnosti i neprijateljstva prema određenoj skupini ljudi koje je temeljeno na njihovoj rasi, religiji, nacionalnosti, seksualnoj orijentaciji itd. Internet se ističe kao primarni izvor informiranja u Republici Hrvatskoj (Reuters, 2024). U odnosu na tradicionalne medije, njegova glavna prednost leži u omogućavanju interakcije korisnika sa sadržajem, najčešće preko komentara. Zbog mogućnosti anonimnosti koju internet pruža korisnici stječu osjećaj sigurnosti i zaštite vlastitog identiteta, što često dovodi do širenja mržnje i diskriminacije na društvenim mrežama i portalima. Kovačić i sur. (2019:22) ističu da se u hrvatskom medijskom prostoru najčešće komentiraju vijesti povezane s društvenim nepravdama, neučinkovitošću institucija i nefunkcionalnošću državnog aparata. Takva dinamika stvara platformu na kojoj su političke teme dominantne, a također otvara pitanje odgovornosti političara za govor mržnje koji se pojavljuje u komentarima trećih osoba ispod njihovih objava na društvenim mrežama.

Prema Poljak, Hadžić i Martinić (2020:2737), u posljednjih nekoliko stoljeća govor mržnje prepoznat je kao značajan društveni problem, što predstavlja važan korak naprijed u razvoju modernog humanističkog društva. Autori smatraju da je taj napredak logičan u društvima koja, temeljena na slobodi i jednakosti, priznaju neprihvatljivost nasilja prema pojedincima na osnovi njihove pripadnosti određenoj skupini, čime je stvorena specifična kategorija – nasilje iz mržnje. Govor mržnje može se smatrati početnim stadijem nasilja iz mržnje, zbog čega je ključno pravodobno spriječiti njegovo širenje. Prevencija uključuje podizanje svijesti javnosti o tom sve prisutnijem problemu koji je nespojiv s demokratskim društvom i dosljedno djelovanje pravosudnog sustava kroz odgovarajuće kaznene mjere protiv takvog oblika ponašanja.

Ovim diplomskim radom nastoji se metodom analize sadržaja utvrditi pravni okvir koji regulira pravo na slobodu izražavanja na međunarodnoj i nacionalnoj razini, osobito vezano uz granice tog prava, uključujući govor mržnje u hrvatskom medijskom i političkom prostoru te njegovu kaznenu i prekršajnu odgovornost, sudsku praksu i oblike prevencije. U prvom dijelu rada

prikazuje se postojanje i prepoznatljivost govora mržnje kroz povijesni razvoj te pojmovno određenje i razgraničenje između slobode izražavanja i govora mržnje. Slijedi prikaz međunarodne i hrvatske pravne regulative, tijela za zaštitu slobode izražavanja i prevenciju te kažnjavanje govora mržnje u hrvatskom medijskom prostoru. U posljednjem dijelu fokus je stavljen na prikaz trenutačnog stanja vezanog uz govor mržnje u Republici Hrvatskoj, osobito na postojanje govora mržnje u političkom prostoru kao i na sudsku praksu međunarodnih i domaćih pravosudnih tijela.

## **2. Nastanak govora mržnje**

### **2.1. Povijesni pregled govora mržnje**

Govor mržnje duboko je ukorijenjen u ljudskoj povijesti pri čemu se brojni primjeri mogu pratiti kroz civilizacije, kulture i povijesna razdoblja. Iako je pojam „govor mržnje“ relativno nov koncept s formalnim zakonodavnim propisima koji su se pojavili tek u 20. stoljeću, praksa izražavanja mržnje, netrpeljivosti i predrasuda prema pojedincima ili skupinama prisutna je otkako postoje organizirana društva.

U antičkom svijetu, osobito u Grčkoj i Rimu, stavovi ksenofobije i predrasude prema pripadnicima drugih naroda i kultura bili su uobičajeni. U djelima starogrčkih pjesnika i filozofa, poput Platona i Aristotela, često se susreću ideje koje naglašavaju inferiornost „barbara“ odnosno svih onih koji nisu Grci, u odnosu na Grke. Matić (1996:3) ističe da je Platon dijelio ljude u dvije skupine: Grke, koje je smatrao uzvišenijima jer su ih bogovi stvorili od plemenitijeg materijala, i barbare. Slično tome, Aristotel je smatrao da su Grci prirodno predodređeni da vladaju dok su ostali narodi stvoreni za ropstvo. U skladu s tim stavom savjetovao je svom učeniku Aleksandru Velikom da, prilikom osvajanja, postupi s Grcima kao vođa, a s barbarima kao strog vladar tretirajući ih poput biljaka i životinja.

Slični stavovi postojali su i u Rimu, gdje su narodi koji su bili izvan granica Rimskog Carstva često smatrani divljacima ili nekulturnima. Takvi stavovi opravdavali su osvajanja, ropstva i druge oblike nasilja. Srednji vijek donosi nove oblike govora mržnje, najčešće povezane s religijom. Križarski ratovi, primjerice, nisu bili samo vojni pohodi već i ideološki ratovi u kojima je govor mržnje prema muslimanima i židovima bio široko rasprostranjen. Katolička Crkva često je koristila govor mržnje u obliku hereze protiv svih koji su se suprotstavljali crkvenoj doktrini. Takvi izrazi mržnje često su doveli do progona, inkvizicije, pa čak i masakra. U 16. i 17. stoljeću, s pojavom reformacije, govor mržnje proširio se i unutar kršćanskog svijeta. Katolici i protestanti koristili su žestoku retoriku jedni protiv drugih, što je često dovelo do vjerskih ratova i progona. Također, kolonijalizam i trgovina robljem tijekom tog razdoblja bili su popraćeni dehumanizirajućim govorom prema afričkim i američkim domorocima čime se opravdavalo njihovo porobljavanje i eksploatacija.

## 2.2. Govor mržnje u suvremenom dobu

S razvojem suvremenih država, masovnih medija i ideologija u 19. i 20. stoljeću govor mržnje poprimio je nove oblike i postao oružje političke mobilizacije i društvene kontrole. Jedan od najzlokobnijih primjera govora mržnje u suvremenom dobu jest antisemitizam koji je eskalirao tijekom 19. stoljeća, a vrhunac dosegao u nacističkoj Njemačkoj tijekom tridesetih i četrdesetih godina 20. stoljeća i bio temelj nacističke ideologije. Hitlerov režim koristio je govor mržnje protiv Židova, Roma i drugih manjinskih skupina. Propaganda Josepha Goebbelsa koristila je filmove, letke i javne govore kako bi demonizirala Židove (Kardum, 2021:319). Karikature poput onih u nacističkom časopisu *Der Stürmer* prikazivale su Židove kao zle, prijetvorne ljude čime su pridonosile stvaranju atmosfere mržnje koja je na kraju dovela do holokausta.

Također, rasizam prema crncima u Sjedinjenim Američkim Državama bio je sustavno potican kroz govore, pamflete, čak i zakone, što je dovelo do segregacije, nasilja i diskriminacije koja je trajala nekoliko desetljeća. Prema Milić, M. (2017:150), *Ku Klux Klan*, osnovan u Sjedinjenim Američkim Državama nakon građanskog rata, koristio je govor mržnje kao sredstvo za promicanje svoje rasističke ideologije. *Klan* je širio ideje o superiornosti bijele rase i otvoreno pozivao na nasilje protiv Afroamerikanaca, Židova, katolika i drugih manjina. Njihova okupljanja i spaljivanje križeva često su bili popraćeni govorima mržnje koji su imali cilj zastrašiti i marginalizirati te manjinske skupine. Totalitarni režimi 20. stoljeća, poput staljinističkog Sovjetskog Saveza, fašističke Italije i maoističke Kine, također su koristili govor mržnje kako bi stvorili unutarnje neprijatelje i opravdali političku represiju. Politički disidenti, intelektualci i manjine bili su demonizirani kroz državnu propagandu, što je omogućavalo masovne čistke i represiju.

## 2.3. Govor mržnje u digitalnom dobu

Digitalno doba, obilježeno snažnim razvojem interneta, društvenih mreža i komunikacijskih tehnologija, donijelo je revolucionarne promjene u načinima na koje ljudi komuniciraju, dijele informacije i sudjeluju u društvenim interakcijama. Internet, koji je u početku zamišljen kao alat za povezivanje i razmjenu znanja, postao je dvosjekli mač. S jedne strane omogućio je slobodnu razmjenu ideja i globalno umrežavanje, no s druge strane stvorio je i plodno tlo za širenje govora mržnje, dezinformacija i netrpeljivosti.

U prvim godinama interneta, u osamdesetim i devedesetim godinama 20. stoljeća, *online*-forumi i *chat*-sobe postali su novi prostori za komunikaciju, ali i za izražavanje netrpeljivosti. U to vrijeme internet je bio relativno neuređen prostor, a anonimnost koju su pružali rani oblici komunikacije na mreži omogućila je korisnicima izražavanje stavova koji bi u stvarnom svijetu mogli biti kažnjivi. Prema Grbavac, J. i Grbavac, V. (2014:206), prvi značajniji primjeri govora mržnje na internetu pojavili su se u obliku rasističkih, ksenofobnih i homofobnih poruka na *usenet*-grupama, ranim forumima i privatnim mrežama. Iako ti oblici izražavanja nisu bili lako dostupni široj javnosti, bili su pokazatelj potencijala interneta kao prostora gdje se govor mržnje može slobodno širiti. S pojavom društvenih mreža poput Facebooka (2004.), Twittera (2006.) i kasnije Instagrama (2010.) govor mržnje dobio je platforme za kreiranje i dijeljenje sadržaja s milijunima ljudi diljem svijeta u realnom vremenu. Algoritmi društvenih mreža, dizajnirani za povećanje angažmana korisnika, često su favorizirali kontroverzne ili ekstremne sadržaje, što je omogućilo da se govor mržnje širi brže i učinkovitije nego ikada prije.

Jedna od ključnih karakteristika koja je omogućila eksploziju govora mržnje na internetu jest anonimnost. Na društvenim mrežama korisnici mogu stvoriti lažne identitete ili koristiti pseudonime, što im daje osjećaj zaštite i slobode da izraze mišljenja koja ne bi javno iznijeli. Anonimnost također olakšava dehumanizaciju – proces u kojem se drugi korisnici ili skupine percipiraju kao manje vrijedni ili nevažni, što potiče nasilje i mržnju. Prema Brownu (2017), anonimnost se smatra jednom od ključnih prednosti interneta kao medija komunikacije jer omogućuje korisnicima da ne otkriju svoj identitet u stvarnom životu ako to ne žele. Brown (2017) dalje ističe da brojni autori naglašavaju kako percipirana anonimnost na internetu može smanjiti osjećaj odgovornosti za govor mržnje stvarajući pritom dojam da uobičajena pravila ponašanja nisu primjenjiva. Taj osjećaj slobode može potaknuti pojedince da izraze svoje najnegativnije osobine. Dodatno, prisutnost govora mržnje na društvenim mrežama povećava rizik od nasilja prema onima na koje je govor usmjeren dok istodobno negativno utječe na javni diskurs stvarajući atmosferu netolerancije prema određenim skupinama, što može dovesti do njihove diskriminacije i marginalizacije. Društvene mreže također omogućuju stvaranje tzv. „eho-komora“ gdje se korisnici okružuju istomišljenicima i izlažu samo informacijama koje potvrđuju njihove postojeće stavove. U takvim okruženjima ekstremni pogledi, uključujući govor mržnje, mogu se radikalizirati jer nema protuteža ili suprotstavljenih mišljenja. Na primjer, skupine koje promoviraju rasizam, ksenofobiju ili druge oblike netrpeljivosti mogu brzo steći popularnost i širiti svoje poruke kroz zajednice koje ih podržavaju.

Digitalno doba također je dovelo do eksplozije dezinformacija i teorija zavjere koje često uključuju govor mržnje prema određenim skupinama. Teorije zavjere, poput onih o kontroli svijeta od strane tajnih elita, često su protkane antisemitizmom, islamofobijom ili drugim oblicima mržnje. Dezinformacije koje demoniziraju određene skupine ljudi ili zemlje često se šire kako bi se potkopalo povjerenje u institucije ili stvorila atmosfera straha i podjela. Tijekom pandemije COVID-19 društvene mreže bile su preplavljene teorijama zavjere koje su Kinu optuživale za namjerno širenje virusa. Takva retorika pridonijela je porastu sinofobije (mržnje prema Kinezima) i nasilja prema azijskoj zajednici u mnogim dijelovima svijeta (Grgić, 2021). Platforme poput Facebooka, Twittera i YouTubea uvele su politike i alate za prijavu sadržaja koji potiče mržnju, a neke organizacije aktivno se bave traženjem i prijavljivanjem slučajeva govora mržnje.<sup>1</sup> Algoritmi su prilagođeni kako bi prepoznali i uklonili govor mržnje, a suradnja s nevladinim organizacijama i stručnjacima pomogla je u definiranju neprihvatljivog sadržaja. Unatoč tim naporima, kritike i dalje postoje zbog nedostatka transparentnosti i učinkovitosti kao i zbog optužbi za cenzuru.<sup>2</sup>

### **3. Pojmovno određenje govora mržnje**

Prema autoricama Munivrana Vajda i Šurina Marton (2016:438), pojam „govor mržnje“ (eng. hate speech) širok je i složen te se često koristi u javnom diskursu obuhvaćajući različite izraze, od diskriminatornih izjava do uvreda, kleveta, pa čak i prijetnji. Međutim, u pravnoj teoriji ne postoji jedinstvena definicija govora mržnje, što otežava njegovu interpretaciju. Taj koncept obično uključuje izraze koji potiču mržnju i diskriminaciju na temelju različitih osobina kao što su rasa, etnička pripadnost, nacionalnost ili religija. Iako se izrazi „hate speech“ i „govor mržnje“ usmjeravaju na verbalno izražavanje, pojam „govor“ u ovom kontekstu uključuje i neverbalne oblike javnog izražavanja poput grafita<sup>3</sup>, znakova, simbola, slika i gesta (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:438).

---

<sup>1</sup> Vidi: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/pricali-smo-s-ljudima-koji-facebooku-pomazu-maknuti-govor-mrznje-s-weba-ide-im-bolje-nego-vladi/> (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

<sup>2</sup> Vidi: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/cenzura-na-drustvenim-mrezama-60555> (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

<sup>3</sup> Vidi: Umjetničko istraživački projekt „Usputno zlo“. URL: [https://d35db1e3-3e41-4ff1-950d-9f8ca46fb9f5.filesusr.com/ugd/a3228a\\_ac2f4b8c6f9345c2ae038234d73ff4d8.pdf](https://d35db1e3-3e41-4ff1-950d-9f8ca46fb9f5.filesusr.com/ugd/a3228a_ac2f4b8c6f9345c2ae038234d73ff4d8.pdf) (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

Temelj za razumijevanje pojma govora mržnje nalazi se u Preporuci Ministarskog odbora Vijeća Europe o „govoru mržnje“ iz 1997. godine.<sup>4</sup> Prema navedenoj Preporuci,<sup>5</sup> govor mržnje uključuje svaki oblik izražavanja koji širi, potiče, promiče ili opravdava rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam, uključujući nacionalizam, diskriminaciju i neprijateljstvo prema manjinama i osobama imigrantskog podrijetla. Autorica Munivrana (2023:1) ističe da je definicija iz 1997. godine bila usmjerena na tradicionalne oblike diskriminacije, poput etničke pripadnosti, nacionalnosti i boje kože, posebno u kontekstu migracija i ksenofobije. Ipak, kako se pojam govora mržnje s vremenom proširio, autorica smatra da je Preporuka iz 1997. zastarjela.

Za razliku od spomenute Preporuke, Međunarodna konvencija Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine ne navodi definiciju govora mržnje, ali ima pravno obvezujuću snagu. Ona od država potpisnica zahtijeva ne samo zabranu već i kazneno sankcioniranje određenih oblika rasističkog govora mržnje. Prema članku 4. Konvencije, kažnjivo je svako širenje ideja koje se temelje na nadmoćnosti određene rase kao i svaki oblik rasne mržnje i diskriminacije. Autori Konvencije vjerovali su da postoji jasna „veza između širenja rasističkih ideja i stvaranja atmosfere mržnje“ koja neizbježno vodi do diskriminacije (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:439). Autorice također napominju da, iako se pojam „rasna diskriminacija“ može činiti ograničenim, članak 1. Konvencije široko tumači pojam „rasa“ obuhvaćajući boju kože, podrijetlo te nacionalnu i etničku pripadnost.

Međutim, takva zabrana govora mržnje ostaje uža od Preporuka iz 1997. godine jer ne obuhvaća druge oblike netolerancije, poput onih temeljenih na vjerskoj pripadnosti, imigraciji ili manjinskim skupinama. S druge strane, Konvencija „duboko zadire u slobodu izražavanja jer zahtijeva sankcioniranje, ne samo poticanja na nasilje i diskriminaciju, već i širenja ideja koje se temelje na mržnji“, smatraju autorice Munivrana Vajda i Šurina Marton (2016:440). U Općoj preporuci br. 35 Ujedinjenih naroda, koju je usvojio Odbor za suzbijanje svih oblika rasne diskriminacije, naglašava se da „kaznenopravne mjere treba primijeniti samo na najteže

---

<sup>4</sup>Recommendation No. R 97/20 on „hate speech“ adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 October 1997.

<sup>5</sup> Iako preporuke nemaju pravnu snagu, one detaljno razrađuju postojeće sporazume unutar Vijeća Europe, osiguravaju primjenu i dosljedno tumačenje Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, omogućuju provedbu presuda Europskog suda za ljudska prava te postavljaju međunarodne standarde koji omogućuju ostvarivanje ciljeva Vijeća Europe.

oblike govora mržnje poput javnog negiranja genocida i zločina protiv čovječnosti kada jasno potiču na rasnu mržnju ili nasilje“ (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:440).

Okvirna odluka Vijeća Europske unije od 28. studenoga 2008. godine o suzbijanju rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima imala je cilj otkloniti nedostatke u postojećem pravnom okviru. Ta odluka donesena je kao odgovor na povećanje nasilja i ekstremizma potaknutih porastom migracija i slobodnog kretanja ljudi unutar Europske unije s namjerom usklađivanja nacionalnih zakonodavstava država članica (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:440). Navedena odluka obvezuje države članice, uključujući Hrvatsku, da u svoje zakonodavstvo uvrste tri specifična kaznena djela. Prvo se odnosi na „javno poticanje nasilja ili mržnje prema skupinama ili pojedincima na temelju rase, boje kože, vjere, porijekla ili nacionalne i etničke pripadnosti“ (članak 1. stavak 1 (a)). Drugo kazneno djelo obuhvaća „javno poticanje na nasilje ili mržnju putem distribucije letaka, slika ili drugih materijala“ (članak 1. stavak 1 (b)) dok treće uključuje „javno odobravanje, negiranje ili umanjivanje genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i agresije, kada je takvo ponašanje usmjereno na poticanje mržnje ili nasilja prema određenim skupinama ili njihovim članovima“ (članak 1. stavak 1 (c) i (d)). Za sva navedena kaznena djela predviđene su proporcionalne i učinkovite kazne od „najmanje jedne do tri godine zatvora“ (članak 3.).

Iako su na taj način jasno propisane obveze, primjena tih odredbi u nacionalnim zakonodavstvima nije u potpunosti usklađena jer je državama članicama ostavljena mogućnost prilagodbe unutar svojih pravnih okvira. Na primjer, država može odlučiti sankcionirati negiranje ili umanjivanje međunarodnih zločina „samo ako su zločini potvrđeni pravomoćnom odlukom nacionalnog suda te države članice i/ili međunarodnog suda, ili samo pravomoćnom odlukom međunarodnog suda“ (članak 1. stavak 4). Također, država može kazneno goniti samo ona djela koja „narušavaju javni red ili su prijeteće, uvredljive ili pogrđne prirode“ (članak 1. stavak 2). Iz navedenog proizlazi da ni ta odluka nije pružila „sveobuhvatnu definiciju niti kriminalizaciju govora mržnje“, već je od država članica zatražila osiguranje sankcioniranja samo određenih oblika govora mržnje dok je „govor mržnje usmjeren prema drugim manjinskim skupinama temeljenim na seksualnoj orijentaciji ili drugim identitetskim obilježjima, ostao je izvan dosega ove Odluke“ (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:441).

Zbog navedenih ograničenja Ministarski odbor Vijeća Europe donio je novu, proširenu definiciju govora mržnje u Preporuci od 20. svibnja 2022. godine. Prema toj definiciji, govor



mržnje odnosi se na izraze koji „potiču, promiču, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju prema osobi ili skupini osoba te ih omalovažavaju zbog njihovih stvarnih ili pripisanih osobnih karakteristika, kao što su „rasa“, boja kože, jezik, vjera, nacionalnost, etničko podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rodni identitet i seksualna orijentacija“. Posebno se naglašava promjena u pristupu pojmu rase ističući da sva ljudska bića pripadaju istoj rasi. Pojam rase ostaje zadržan isključivo kako bi se zaštitili oni koji su pogrešno percipirani kao pripadnici različitih rasa. Nadalje, prema Rezoluciji Europskog parlamenta od 18. siječnja 2024. godine o proširenju popisa kaznenih djela EU-a na govor mržnje i zločine iz mržnje, „pojam spola treba se široko tumačiti kako bi uključivao sve oblike diskriminacije povezane s rodnim identitetom, izražavanjem i spolnim obilježjima“.

Alaburić (2018:16) ističe da je cilj govora mržnje „poniziti, diskreditirati, zastrašiti, diskriminirati, ušutkati, izolirati i napasti određenu skupinu i njene članove“. Nadalje, autorica kao posebno opasan učinak govora mržnje navodi „masovnim medijima posredovan govor mržnje s pozicije vlasti ili koji uživa izričito ili prešutno odobravanje vlasti, jer tada on postaje borbeni poklič mase i u pravilu prethodi najstrašnijim masovnim zločinima, poput genocida, holokausta ili etničkog čišćenja“ (Alaburić, 2018:17).

Prema autorima Hlebec i Gardašević (2021:13), „definicija govora mržnje može se razmatrati kroz tri ključne komponente: javni govor, sadržaj i društvenu skupinu“. Oni se fokusiraju na aspekte javnog govora koji uključuje javno izražavanje netrpeljivosti pred širom publikom. U vezi sa sadržajem, govor mržnje obuhvaća poruke koje „šire i promiču netrpeljivost, netoleranciju ili mržnju“ te mogu dovesti ili su već dovele do nasilja i diskriminacije prema osobama ili skupinama na temelju njihovih askriptivnih karakteristika. Prema Vilović (2011:68), „govor mržnje označava verbalno izražavanje agresije usmjereno protiv manjinskih društvenih skupina“. Taj oblik govora uključuje širenje mržnje, netolerancije, nasilja, predrasuda i stereotipa. Osim što predstavlja „specifičnu vrstu govora, govor mržnje također spada u kategoriju javnog govora i obuhvaća ne samo izgovorene riječi, već i druge oblike javne komunikacije, uključujući slike, simbole, mimiku i slične izraze“ (Kulenović, 2016: 32).

Pojam „govor mržnje“ nije izravno spomenut ni u jednom zakonu hrvatskog zakonodavstva niti postoji precizna definicija tog pojma. Nijedan zakon ne odnosi se na „govor mržnje“ u cjelini, već propisuje sankcije samo za pojedine oblike tog fenomena (Munivrana Vajda i Šurina Marton, 2016:441). Govor mržnje najčešće se povezuje s odredbama Kaznenog zakona

vezanih za javno poticanje na nasilje i mržnju.<sup>6</sup> Iako se često izjednačuje s pojmovima poput uvrede<sup>7</sup> i klevete,<sup>8</sup> radi se o širem konceptu.

#### **4. Govor mržnje u pravnim propisima**

Govor mržnje kao društveni fenomen predstavlja ozbiljnu prijetnju temeljnim ljudskim pravima i demokratskim vrijednostima. U suvremenim pravnim sustavima govor mržnje definira se i regulira kroz različite pravne okvire s ciljem zaštite pojedinaca i skupina od diskriminatornih i nasilnih oblika izražavanja koji potiču netrpeljivost, predrasude i sukobe. S obzirom na to da se sloboda mišljenja i izražavanja misli smatra jednim od osnovnih prava u demokratskim društvima, izazov pravne regulacije govora mržnje leži u uravnoteženju tog prava s nužnošću zaštite društvene kohezije i dostojanstva određenih skupina. Međunarodne organizacije poput Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe u svojim dokumentima naglašavaju važnost suzbijanja govora mržnje. Ti normativni okviri osiguravaju univerzalne standarde u zaštiti ljudskih prava, ali također ostavljaju prostor državama da u skladu s vlastitim društvenim i kulturnim specifičnostima definiraju i implementiraju mjere protiv govora mržnje unutar svojih zakonodavnih sustava.

Republika Hrvatska uskladila je svoje zakonodavstvo s međunarodnim standardima prepoznajući govor mržnje kao ozbiljnu prijetnju javnom redu i demokratskom razvoju. Kroz sudsku i upravnu praksu kao i kroz preventivne mjere hrvatski pravni sustav nastoji balansirati između zaštite slobode izražavanja i suzbijanja oblika izražavanja koji potiču diskriminaciju i netoleranciju. U nastavku se navode i detaljno obrazlažu najvažniji međunarodni i nacionalni pravni dokumenti u kojima je regulirano pravo na slobodu izražavanja kao i ograničenje toga prava u slučaju pojave govora mržnje.

##### **4.1. Međunarodna pravna regulativa**

Pravo na slobodu izražavanja i problematika govora mržnje regulirani su nizom međunarodnih propisa koji nastoje uspostaviti ravnotežu između zaštite temeljnih ljudskih prava i ograničenja

---

<sup>6</sup> Kazneni zakon, članak 325. stavak 1. i 4..

<sup>7</sup> *Ibid.*, članak 147.

<sup>8</sup> *Ibid.*, članak 149.

govora mržnje koji narušava javni red, sigurnost ili ugrožava prava drugih. Sloboda izražavanja omogućuje pojedincima da slobodno izraze svoje misli, uvjerenja i ideje. Međutim, pravo na slobodu izražavanja nije apsolutno, već dolazi s određenim ograničenjima, osobito kada se njime ugrožavaju prava drugih ili sigurnost društva. Međunarodna zajednica razvila je pravni okvir i smjernice kako bi osigurala ravnotežu između zaštite slobode izražavanja i suzbijanja govora mržnje s ciljem očuvanja mira, sigurnosti i dostojanstva svih ljudi. Taj okvir reflektira različite pravne i kulturne tradicije te nastoji odgovoriti na izazove koje donosi suvremeni globalni svijet komunikacije. Neki od najvažnijih međunarodnih pravnih dokumenata navedeni su u nastavku.

### **a) Opća deklaracija o ljudskim pravima (Ujedinjeni narodi, 1948.)**

Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A (III) 10. prosinca 1948. godine, prepoznaje slobodu izražavanja kao jedno od osnovnih ljudskih prava. Članak 19. Deklaracije propisuje da „svaka osoba ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, uključujući pravo na zadržavanje mišljenja bez vanjskog uplitanja te slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija, neovisno o granicama“. Ta odredba naglašava univerzalni karakter slobode izražavanja ističući da ona ne smije biti ograničena „teritorijalnim, kulturnim ili političkim granicama“. Iako Deklaracija nema pravno obvezujući status, ona postavlja globalne standarde za promicanje i zaštitu slobode izražavanja na međunarodnoj razini.

### **b) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Ujedinjeni narodi, 1966.)**

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima razvija obvezujuće norme u području ljudskih prava, a njegov članak 19. detaljno razrađuje pravo na slobodu izražavanja. Prema Paktu, „svatko ima pravo na slobodu izražavanja, uključujući slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, usmeno, pismeno, tiskom ili bilo kojim drugim medijem“. Ipak, članak 19. stavak 3. propisuje ograničenja koja mogu biti opravdana radi „poštovanja prava i ugleda drugih“ ili radi „zaštite nacionalne sigurnosti, javnog reda, zdravlja i morala“. Ta ravnoteža između slobode izražavanja i zaštite drugih društvenih vrijednosti osigurava da pravo na izražavanje ne bude iskorišteno za promicanje nasilja, mržnje ili diskriminacije.

### **c) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (Ujedinjeni narodi, 1966.)**

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine snažno se protivi rasizmu i diskriminaciji te obvezuje države potpisnice da poduzmu kaznene mjere kako bi se spriječilo i suzbilo poticanje mržnje i diskriminacije na temelju rasne, etničke ili nacionalne pripadnosti. U odnosu na slobodu izražavanja Konvencija priznaje važnost tog prava, ali naglašava odgovornost država u sprječavanju i kažnjavanju govora mržnje. Članak 4. Konvencije obvezuje države potpisnice da zakonom zabrane svako širenje ideja koje promiču rasnu mržnju i diskriminaciju. Države su dužne kriminalizirati:

1. poticanje rasne diskriminacije
2. širenje ideja o rasnoj nadmoćnosti i mržnji
3. sudjelovanje u organizacijama i aktivnostima koje promiču rasnu diskriminaciju ili mržnju.

Tim odredbama postavlja se jasno ograničenje slobode izražavanja u kontekstu govora mržnje, posebno u slučajevima gdje izražavanje potiče nasilje, mržnju ili diskriminaciju prema određenim rasnim ili etničkim skupinama. Cilj je tih odredbi zaštititi dostojanstvo svih ljudi i spriječiti širenje ideologija koje promiču netrpeljivost i nasilje.

### **d) (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Vijeće Europe, 1950.)**

(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, poznata kao Europska konvencija o ljudskim pravima (dalje u tekstu: EKLJP), usvojena je od strane Vijeća Europe te potpisana u Rimu 4. studenoga 1950. godine. Taj međunarodni ugovor o zaštiti ljudskih prava stupio je na snagu 3. rujna 1953. godine, a dopunjen je nizom protokola. Članak 10. stavak 1. EKLJP-a „priznaje slobodu izražavanja kao temeljno ljudsko pravo, omogućujući svakoj osobi pravo na slobodu mišljenja te pravo primanja i širenja informacija i ideja bez uplitanja javne vlasti, bez obzira na granice“. Ipak, članak 10. stavak 2. predviđa mogućnost „ograničenja“ tog prava, uz uvjet da su ta ograničenja „neophodna u demokratskom društvu i imaju svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta, javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ugleda ili prava drugih, te sprječavanja otkrivanja povjerljivih informacija ili očuvanja nepristranosti sudstva“.

Konvencija jasno postavlja uvjete pod kojima se sloboda izražavanja može ograničiti naglašavajući da ta ograničenja moraju biti „razmjerna i nužna za zaštitu javnih interesa ili prava drugih“.

Prema članku 19. EKLJP-a, uspostavljen je Europski sud za ljudska prava (ESLJP) sa sjedištem u Strasbourgu čija je sudska praksa ključna u razradi ravnoteže između zaštite slobode izražavanja i borbe protiv govora mržnje. ESLJP često donosi presude koje podržavaju restriktivne mjere, osobito kada je govor mržnje usmjeren na poticanje nasilja ili diskriminacije.

### **e) Okvirna odluka o suzbijanju rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima (Vijeće Europske unije, 2008.)**

Okvirna odluka Vijeća Europske unije o suzbijanju određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima iz 2008. godine predstavlja ključan instrument za borbu protiv rasizma i ksenofobije. Cilj te odluke jest harmonizirati kazneno zakonodavstvo država članica Europske unije kako bi se učinkovito suzbili oblici govora mržnje koji promiču rasnu i etničku netrpeljivost. Odluka propisuje da određeni oblici ponašanja moraju biti uvršteni u kazneno zakonodavstvo država članica kao kaznena djela. To uključuje:

- „Javno poticanje na nasilje ili mržnju usmjerenu prema skupinama ili pojedincima zbog njihove rase, boje kože, vjere, podrijetla, etničke pripadnosti ili nacionalnosti“, članak 1. stavak 1 točka a),
- „Širenje, distribuciju ili javno prikazivanje materijala (poput letaka, slika, videozapisa) koji potiču na rasnu mržnju ili nasilje“, članak 1. stavak 1 točka b),
- „Javno poricanje, umanjivanje ili opravdavanje genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, kada su ta djela usmjerena protiv skupina na temelju rase, religije ili etničke pripadnosti“, članak 1. stavak 1 točka c).

Iako se govori o ograničavanju slobode izražavanja u slučaju rasizma i ksenofobije, ta ograničenja moraju biti „proporcionalna, nužna i jasno definirana zakonom“ (članak 3.). Sloboda izražavanja nije apsolutna te se u kontekstu govora mržnje može ograničiti radi „zaštite sigurnosti, prava drugih i javnog reda“.

## **f) Preporuka Ministarskog odbora Vijeća Europe o „govoru mržnje“ (1997.)**

Preporuka Ministarskog odbora Vijeća Europe o „govoru mržnje“ iz 1997. godine postavlja ključne smjernice za države članice u vezi s regulacijom slobode izražavanja i govora mržnje. Cilj Preporuke bio je pružiti okvir za balansiranje između zaštite slobode govora i potrebe za suzbijanjem izraza koji potiču mržnju i nasilje, uz poštovanje ljudskih prava. Preporuka prepoznaje da sloboda izražavanja, iako temeljno pravo, nije apsolutna i može se ograničiti radi zaštite dostojanstva pojedinaca i skupina te očuvanja javnog reda i sigurnosti.

Preporuka definira govor mržnje kao „svaki oblik izražavanja koji širi, potiče, promiče ili opravdava rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili drugi oblik mržnje zasnovan na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porijekla“. Državama članicama „savjetuje se da u okviru sveobuhvatnog pristupa govoru mržnje utvrde i održavaju cjeloviti pravni okvir koji se sastoji od građanskih, kaznenih i upravnih zakonskih odredbi o govoru mržnje“. Upozoreno je da „pojedini oblici govora mržnje mogu biti toliko uvredljivi za pojedince ili grupe da im uopće ne bude osigurana zaštita slobode izražavanja zajamčena člankom 10. Konvencije“ (Alaburić, 2018:15). Preporuka također ističe važnost uspostave ravnoteže između suzbijanja govora mržnje i zaštite slobode izražavanja kako bi se spriječilo da zakoni protiv govora mržnje postanu sredstvo za ograničavanje legitimne kritike ili javnog diskursa.

## **g) Test razmjernosti (proporcionalnosti)**

U sudskoj praksi ESLJP-a test razmjernosti ključan je alat u određivanju legitimnosti ograničenja slobode izražavanja, osobito vezanog za govor mržnje. Sud koristi test kako bi procijenio je li ograničenje slobode izražavanja bilo nužno i proporcionalno u odnosu na cilj te je li donesena mjera usklađena s demokratskim društvom. Načelo proporcionalnosti, koje je jedno od temeljnih načela Europske unije nastalo kroz praksu europskih sudova, odnosi se na mogućnost ograničenja nekog prava samo ako bi se time zaštitila neka druga prava. Koraci u testu razmjernosti odnose se na:

- Postojanje zakonitog cilja: sud prvo analizira je li država opravdano ograničila slobodu izražavanja.

- Postojanje nužnosti: sud treba procijeniti je li ograničenje slobode izražavanja „nužno u demokratskom društvu“. Taj standard zahtijeva dokaz da je intervencija bila neophodna, a ne samo poželjna.
- Proporcionalnost ograničenja slobode izražavanja: proporcionalnost se odnosi na to jesu li mjere koje su poduzete bile razmjerne postignutom cilju. Ako su mjere prekomjerne ili pretjerano ograničavaju slobodu izražavanja, sud će ih proglasiti nerazmjernima. U slučaju govora mržnje sud može smatrati da su strože mjere opravdane zbog potencijalnih štetnih učinaka takvog govora na javni red i sigurnost.
- Granica prosudbe: ESLJK često prepušta državama članicama određenu „granicu prosudbe“ u određivanju mjera za suzbijanje govora mržnje, posebno s obzirom na kulturne i povijesne specifičnosti svake države. Međutim, ta granica nije neograničena, a sud zadržava pravo procjene je li određeno ograničenje slobode izražavanja bilo u skladu s načelima EKLJP-a.

Preporuka Vijeća Europe iz 1997. godine pruža ključne smjernice državama članicama u borbi protiv govora mržnje, ali uz naglasak na poštivanje slobode izražavanja kao temeljne vrijednosti demokratskih društava. Kroz primjenu članka 10. EKLJP-a i korištenje testa razmjernosti, ESLJP nastoji uspostaviti ravnotežu između slobode govora i potrebe za zaštitom od govora mržnje. Sudska praksa naglašava da su mjere protiv govora mržnje opravdane samo ako su nužne i proporcionalne ciljevima koje štite, poput zaštite prava drugih i očuvanja javnog reda.

## **h) Razumijevanje govora mržnje kroz međunarodnu pravnu regulativu**

Prema autorima Hlebec i Gardašević (2021:18), definicija govora mržnje obuhvaća tri ključna elementa: javni govor, sadržaj i zaštićene društvene skupine. Dva ključna međunarodna dokumenta Ujedinjenih naroda, a to su Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, slažu se u pogledu sadržaja koji definira govor mržnje, a to je „pozivanje na mržnju, diskriminaciju ili nasilje“. Međutim, razlikuju se u vezi s opsegom zaštićenih društvenih skupina. Naime, Pakt štiti skupine temeljem „nacionalnosti, rase i vjere“ dok Konvencija ponajprije štiti skupine na temelju rase, pri čemu se pojam rase širi na objektivne karakteristike poput „boje kože, porijekla, te etničkog i nacionalnog podrijetla“. S druge strane, EKLJP ne sadrži eksplicitne odredbe koje bi izričito zabranjivale govor mržnje. Umjesto toga, praksa ESLJP-a temelji se

na tumačenju članka 10. koji regulira slobodu izražavanja ili članka 17. koji se odnosi na zabranu zloupotrebe prava (Hlebec i Gardašević, 2021:18).

Nije svaki oblik govora mržnje kazneno djelo niti svi oblici govora mržnje jednako ugrožavaju društvenu stabilnost. Pri analizi opasnosti i potencijalne štete koju govor mržnje može prouzročiti, korisni su međunarodni mehanizmi poput Rabatskog akcijskog plana<sup>9</sup> visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda. Rabatski akcijski plan klasificira štetu izazvanu govorom mržnje na četiri razine. Na prvoj, najnižoj, razini piramide smješten je „zakoniti govor mržnje“ koji može biti proaktivan ili šokirati, ali je dopušten u smislu slobode izražavanja. Ovdje se radi o izražavanju predrasuda prema osobama ili skupinama, no bez poziva na nasilje ili mržnju. Na drugoj razini nalazi se govor mržnje koji može biti zabranjen radi zaštite prava drugih, javnog reda, nacionalne sigurnost i drugih društvenih vrijednosti. Treća razina uključuje govor koji poziva na diskriminaciju i potiče neprijateljstvo, nasilje ili mržnju i takav govor mora biti zabranjen. Na najvišoj razini nalaze se oblici govora koji potiču na vršenje genocida i druga ozbiljna kršenja međunarodnog prava. Ta razina obuhvaća slučajeve regulirane Rimskim statutom Međunarodnoga kaznenog suda<sup>10</sup> i Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida.<sup>11</sup>

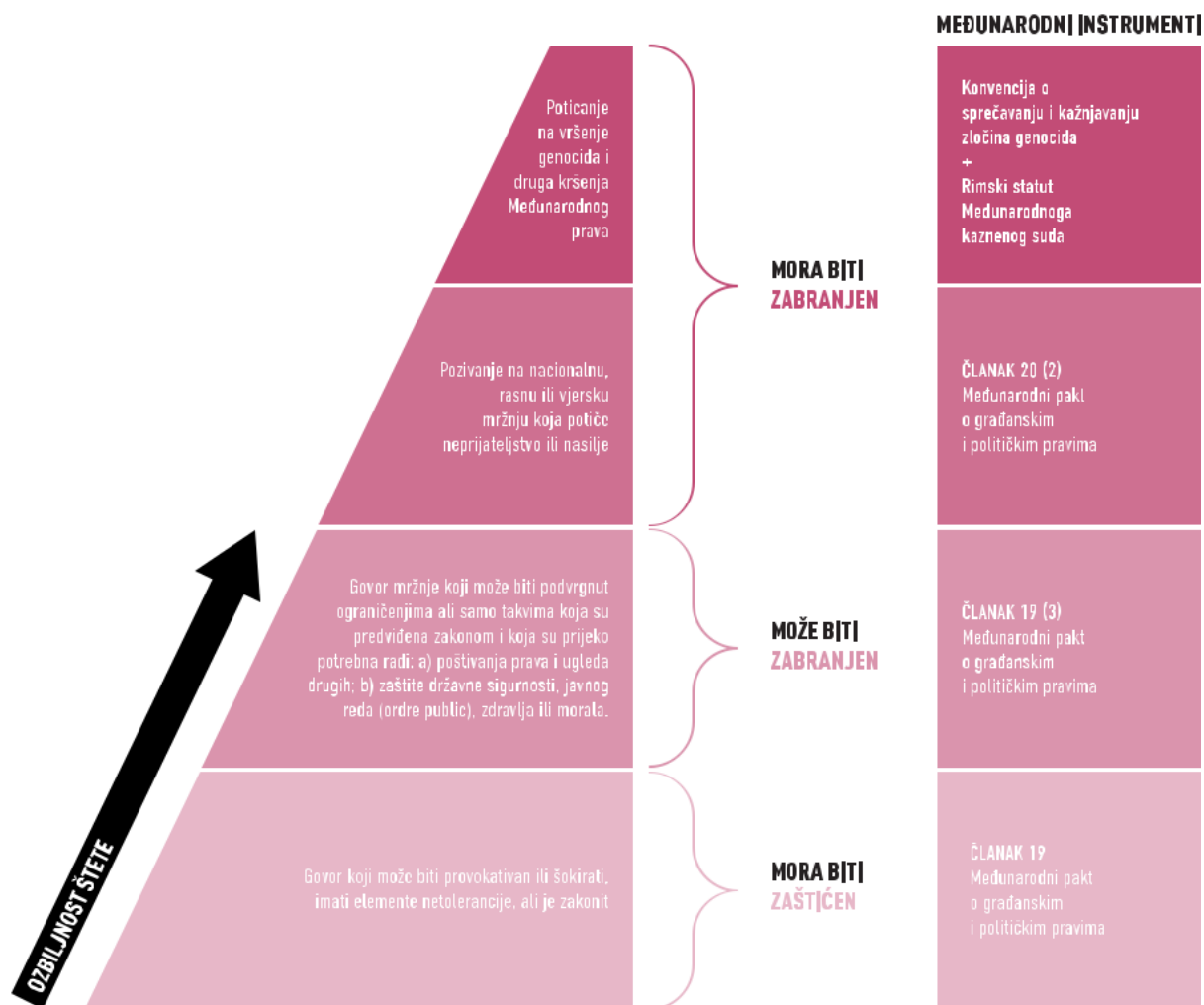
---

<sup>9</sup> Vidi: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat\\_draft\\_outcome.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_draft_outcome.pdf) (Datum pristupa: 2. 9. 2024.)

<sup>10</sup> Rimski statut Međunarodnoga kaznenog suda, usvojen na Diplomatskoj konferenciji UN-a o osnivanju Međunarodnoga kaznenog suda, 17. srpnja 1998. u Rimu.

<sup>11</sup> Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, koju je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda u Parizu, 9. prosinca 1948.





Slika 1. Piramida govora mržnje

Izvor: preuzeto u cijelosti (Senta i sur., 2021:6)

Međunarodni propisi jasno utvrđuju pravo na slobodu izražavanja kao temeljno ljudsko pravo, no također naglašavaju potrebu za njegovim ograničenjem u slučajevima kada takav govor potiče nasilje, mržnju ili diskriminaciju. Postizanje ravnoteže između zaštite slobode govora i sprječavanja govora mržnje ključno je za očuvanje demokratskog društva i zaštitu prava svih pojedinaca i skupina.

## 4.2. Hrvatska pravna regulativa

Kao što je već navedeno, govor mržnje predstavlja ozbiljan društveni problem koji ugrožava temeljna ljudska prava i slobode te narušava socijalnu koheziju i osjećaj sigurnosti u zajednici. U Hrvatskoj, iako ne postoji jasno definiran pojam govora mržnje, zakonodavni okvir

prepoznaje govor mržnje kao oblik diskriminacije koji može izazvati mržnju, netrpeljivost i nasilje prema pojedincima ili skupinama na temelju različitih obilježja poput rase, vjere, nacionalne ili etničke pripadnosti, spolne orijentacije te drugih osobnih karakteristika. Kroz različite oblike pravnih instrumenata Republika Hrvatska nastoji zaštititi pojedince i skupine od govora mržnje te osigurati da svaki građanin ima pravo na život u okruženju koje poštuje različitost i ljudsko dostojanstvo.

Prema autoricama Munivrana Vajda i Šurina Marton (2016:441), nijedna odredba izričito nema naziv „govor mržnje“ te se ne bavi tim pojmom u njegovoj cjelovitosti, ali zakonodavstvo predviđa kažnjavanje pojedinih oblika govora mržnje. Autorice smatraju da, unatoč tome što ne postoji „jedinstvena zakonska odredba koja regulira sve aspekte govora mržnje“, ta materija nije nedovoljno regulirana; naprotiv, njezini pojedini aspekti uređeni su kroz različite propise, no nedostatak **jasnog razgraničenja** među njima može predstavljati problem. U nastavku su navedeni najvažniji propisi hrvatske pravne regulative vezani za slobodu izražavanja i sprječavanje govora mržnje.

### **a) Ustav Republike Hrvatske**

Ustav Republike Hrvatske<sup>12</sup> u članku 38. „jamči pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, pri čemu se sloboda izražavanja odnosi na slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa te slobodno osnivanje ustanova javnog priopćavanja“. Cenzura je izričito zabranjena, a novinarima se jamči pravo na slobodno izvještavanje i pristup informacijama. Međutim, pravo na pristup informacijama može biti ograničeno, ali samo pod uvjetom da su ta ograničenja „razmjerna potrebi u svakom pojedinom slučaju, nužna u demokratskom društvu i propisana zakonom“. Članak 16. Ustava predviđa mogućnost „ograničenja ustavnih prava i sloboda, uključujući slobodu izražavanja, ako je to potrebno radi zaštite prava drugih, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja“. Takva ograničenja moraju biti regulirana zakonom i proporcionalna naravi potrebe u konkretnom slučaju. Dodatno, članak 17. Ustava omogućuje „ograničenje prava i sloboda u slučaju ratnog stanja, ugroze neovisnosti i jedinstvenosti države ili velikih prirodnih nepogoda“, no takva ograničenja ne

---

<sup>12</sup> Narodne novine d.d., br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

smiju dovesti do nejednakosti među ljudima „na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili nacionalnog podrijetla“.

Arlović (2016:392) navodi da Ustav Republike Hrvatske ne precizira izravno tko ima pravo na slobodu izražavanja nego općenito jamči „slobodu mišljenja i izražavanja misli“ dok ostali stavci tog članka definiraju što pravo na slobodu izražavanja uključuje, kako se može ograničiti i pod kojim se uvjetima ostvaruje. S obzirom na opći karakter odredbe, „može se zaključiti da to pravo pripada svakom pojedincu“. Nasuprot tome, Europska konvencija o ljudskim pravima u članku 10. jasno specificira da je nositelj tog prava „svatko“, čime otklanja svaku sumnju o univerzalnosti tog prava. Uzevši u obzir ustavnopravni status Europske konvencije u Hrvatskoj, jasno je da pravo na slobodu izražavanja pripada svakom pojedincu unutar hrvatskog pravnog poretka. Iako Ustav ne definira pojam „svatko“, on se mora interpretirati. Arlović se slaže s onima koji pojam „svatko“ tumače kao: a) svaku fizičku osobu, uključujući hrvatske državljane i strane državljane pod jurisdikcijom Republike Hrvatske, te b) svaku pravnu osobu. Prema tome, pravo na slobodu izražavanja pripada svim fizičkim i pravnim osobama, bilo individualno ili kolektivno, u okviru njegova cjelokupnog sadržaja.

## **b) Kazneni zakon**

Iako se pojam „govor mržnje“ ne navodi izravno ni u jednom propisu hrvatskog zakonodavstva kao što ne postoji ni jasna definicija tog pojma, najčešće se govor mržnje povezuje s odredbom Kaznenog zakona<sup>13</sup> vezanom za „javno poticanje na nasilje i mržnju“ (članak 325.). Taj članak sankcionira „javno poticanje na nasilje i mržnju prema skupinama ili pojedincima na temelju rase, boje kože, vjere, nacionalnog ili etničkog podrijetla, spolne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta ili drugih osobina“. Kaznena odgovornost uključuje širenje ideja koje potiču „mržnju, diskriminaciju i nasilje putem govora, pisma, tiska, slika ili elektroničkih medija“. Govor mržnje često se poistovjećuje s pojmovima vezanim uz vrijeđanje i klevetu, međutim, radi se o širem konceptu. Kazneni zakon u člancima 147., 148. i 149. razrađuje pojmove uvrede i klevete i njihovo kažnjavanje.

---

<sup>13</sup> Narodne novine d.d., br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

### **c) Zakon o medijima**

Zakon o medijima<sup>14</sup> sadrži nekoliko ključnih odredbi koje se odnose na slobodu izražavanja i govor mržnje:

- Sloboda medija (članak 3.): Zakon jamči slobodu medija koja obuhvaća pravo na slobodno prikupljanje, primanje, širenje informacija i mišljenja. Ta sloboda uključuje slobodu izražavanja, bez cenzure i ograničenja, osim u slučajevima predviđenim zakonom radi zaštite prava drugih, javnog reda, sigurnosti i morala.
- Odgovornost za objavljeni sadržaj (članak 6.): Mediji su odgovorni za objavljeni sadržaj i dužni su osigurati da informacija bude „točna, potpuna i pravovremena“. Objavljeni sadržaj „ne smije poticati mržnju, nasilje ili diskriminaciju na temelju rasne, vjerske, nacionalne, etničke ili druge pripadnosti“.
- Zabrana poticanja na nasilje i mržnju (članak 25.): Zakon izričito zabranjuje objavljivanje informacija koje „potiču na rat, nasilje ili šire mržnju prema osobama ili skupinama na temelju rasne, vjerske, nacionalne ili etničke pripadnosti, spola, seksualne orijentacije ili drugih osobnih karakteristika“.
- Pravo na odgovor i ispravak (članak 40. i 41.): Ako mediji objave netočnu ili uvredljivu informaciju koja šteti nečijem ugledu ili dostojanstvu, osoba ima pravo zatražiti ispravak ili odgovor. To pravo ključna je zaštita protiv zloupotrebe slobode izražavanja.
- Zaštita maloljetnika i dostojanstva osoba (članak 26.): Mediji su dužni paziti da sadržaji koje objavljuju ne ugrožavaju dostojanstvo maloljetnika ili drugih ranjivih skupina niti smiju sadržavati prizore koji bi mogli negativno utjecati na njihov razvoj ili promicati mržnju i netoleranciju.

### **d) Zakon o elektroničkim medijima**

Zakon o elektroničkim medijima<sup>15</sup> regulira odgovornost medija za sadržaj koji se prenosi preko elektroničkih platformi. U članku 4. Zakona zajamčena je „sloboda izražavanja i puna programska sloboda elektroničkih medija“ dok se istodobno isključuje mogućnost „cenzure ili ograničavanja slobode govora i izražavanja misli“. Članak 14. Zakona „zabranjuje audio i audiovizualne medijske usluge koje ugrožavaju ustavni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno

---

<sup>14</sup> Narodne novine d.d., br. 59/04, 84/11, 81/13, 114/22.

<sup>15</sup> Narodne novine d.d., br. 111/21, 114/22.

potiču na terorizam“. Nadalje, u tim uslugama zabranjeno je „poticanje ili širenje mržnje i diskriminacije na temelju rase, etničke ili druge osobne pripadnosti, uključujući antisemitizam, ksenofobiju te ideje totalitarnih režima poput fašizma, nacizma i komunizma“. Članak 75. Zakona definira djelokrug Vijeća za elektroničke medije kao regulatornog tijela koje je odgovorno za dodjelu i oduzimanje koncesija, izdavanje dozvola za pružanje medijskih usluga te nadzor nad poštivanjem zakonskih propisa. Vijeće također ima ovlasti izricati upozorenja i opomene te poduzimati pravne mjere u slučaju kršenja Zakona.

Autorice Munivrana Vajda i Šurina Marton (2016:442) ističu da „tzv. medijsko zakonodavstvo“, koje uključuje Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, Zakon o medijima i Zakon o elektroničkim medijima, ne predviđa individualnu prekršajnu odgovornost, već ukazuje na zabranjene programske sadržaje, uključujući govor mržnje.

### **e) Zakon o suzbijanju diskriminacije**

Zakonom o suzbijanju diskriminacije<sup>16</sup> osigurava se zaštita i promicanje jednakosti kao jedne od temeljnih vrijednosti. Njime se postavljaju temelji za ostvarivanje jednakih mogućnosti te se uređuje „zaštita od diskriminacije na osnovi rase, etničke pripadnosti, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja i spolne orijentacije“. Diskriminacija se definira kao „stavljanje osobe u nepovoljniji položaj“ na temelju navedenih osnova (članak 1.).

Zakon razlikuje oblike diskriminacije poput izravne i neizravne diskriminacije (članak 2.), uznemiravanja i spolnog uznemiravanja (članak 3.), poticanja na diskriminaciju (članak 4.) te segregacije (članak 5.). Člankom 9. propisana je zabrana diskriminacije u svim pojavnim oblicima dok je za institucionalno provođenje Zakona zadužen pučki pravobranitelj kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije (članak 12.).

---

<sup>16</sup> Narodne novine d.d., br. 85/08, 112/12.

## **f) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira**

S obzirom na to da je u dijelu rada koji se bavi definicijom govora mržnje navedeno kako se govor mržnje može izraziti ne samo verbalno već i neverbalnim sredstvima poput slika, ilustracija, skica, grafita, simbola i slično, spominje i Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira.<sup>17</sup> Prema članku 5. Zakona, sankcionirat će se osoba koja „na javnom mjestu izvođenjem, reproduciranjem pjesama, skladbi i tekstova ili nošenjem ili isticanjem simbola, tekstova, slika ili crteža remeti javni red i mir“. Nadalje, članak 14. predviđa kaznu za „javno vrijeđanje ili omalovažavanje moralnih osjećaja građana“.

## **g) Zakon o javnom okupljanju**

Zakon o javnom okupljanju<sup>18</sup> uređuje prava i obveze građana u vezi s organizacijom i sudjelovanjem na javnim skupovima. Prema članku 3., „sloboda govora i javnog izražavanja na javnim okupljanjima ograničena je zabranom bilo kakvog pozivanja i poticanja na rat, nasilje te na nacionalnu, rasnu, vjersku mržnju ili druge oblike netrpeljivosti“. Nadalje, „održavanje javnih okupljanja i prosvjeda može biti zabranjeno ako su njihovi ciljevi usmjereni na poticanje ili pozivanje na rat, nasilje ili mržnju“ (članak 14.). Sudionicima javnih okupljanja također je zabranjeno „nošenje odora, oznaka ili drugih obilježja koja potiču bilo koji oblik netolerancije“ (članak 18.).

## **h) Test razmjernosti i javnog interesa**

Pojam testa razmjernosti i javnog interesa definiran je Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>19</sup> u članku 5. koji predviđa „procjenu ravnoteže između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za njegovo ograničenje“. Test nalaže da se pristup informaciji omogući ako „prevladava javni interes“. Prema Zakonu, tijelo javne vlasti prilikom provođenja testa razmjernosti i javnog interesa treba utvrditi „prevladava li potreba za zaštitom prava na ograničenje ili javni interes“ (članak 16.). Iz tog se jasno vidi da test razmjernosti

---

<sup>17</sup> Narodne novine d.d., br. 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23.

<sup>18</sup> Narodne novine d.d., br. 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, 114/22.

<sup>19</sup> Narodne novine d.d., br. 25/13, 85/15, 69/22.

ocjenjuje ravnotežu između dvaju suprotstavljenih interesa – zaštite informacije i javnog interesa za njezino otkrivanje.

Zakon postavlja jasne okvire za ograničenja koji su sami po sebi od javnog interesa, što ponekad otežava primjenu testa. U vezi s pravom na pristup informacijama ključne su dvije ustavne odredbe. Članak 16. Ustava propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti „isključivo zakonom, radi zaštite prava drugih, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja“, pri čemu „ograničenje mora biti razmjerno stvarnoj potrebi“. S druge strane, članak 38. stavak 4. „jamči pravo svakog pojedinca na pristup informacijama, uz ograničenja koja moraju biti razmjerna, nužna u demokratskom društvu i propisana zakonom“.

Primjena testa razmjernosti ključna je u procjeni ograničenja slobode izražavanja u kontekstu govora mržnje. Test razmjernosti koristi se za procjenu je li ograničenje prava opravdano i proporcionalno s obzirom na legitimne ciljeve, kao što su zaštita javnog reda, prava drugih i demokratske vrijednosti. U nastavku su navedeni koraci u testu razmjernosti:

- Postojanje legitimnog cilja: prvo se analizira je li ograničenje slobode izražavanja uvedeno s ciljem zaštite legitimnih interesa kao što su prava drugih, javni red ili nacionalna sigurnost.
- Nužnost ograničenja: sljedeći korak jest procjena je li ograničenje nužno u demokratskom društvu. Ovaj korak podrazumijeva da je ograničenje opravdano samo ako ne postoji blaža mjera koja bi postigla isti cilj.
- Proporcionalnost mjere: konačno, mjera se ocjenjuje s obzirom na njezinu proporcionalnost u odnosu na postignuti cilj. Ovdje je važno da ograničenje nije pretjerano i da ne narušava samu suštinu prava na slobodu izražavanja.

Ograničenje prava neće biti opravdano, odnosno razmjerno cilju ako je bilo koji od navedenih zahtjeva negativan.

### **i) Razumijevanje govora mržnje kroz hrvatsku pravnu regulativu**

Pravni okvir Republike Hrvatske osigurava snažnu zaštitu slobode izražavanja i propisuje jasne mehanizme za suzbijanje govora mržnje u skladu s međunarodnim standardima. Ograničenja slobode govora, uključujući govor mržnje, podliježu testu razmjernosti kako bi se osiguralo da

su ograničenja opravdana i proporcionalna legitimnim ciljevima, čime se nastoji postići ravnoteža između zaštite slobode izražavanja i potrebe za očuvanjem društvene stabilnosti i zaštite ugroženih skupina. Hlebec i Gardašević (2021:24) naglašavaju kako Ustav Republike Hrvatske ne propisuje izričito na koji se način govor mržnje mora zabraniti i sankcionirati. Kazneni zakon u članku 325. uređuje govor mržnje kroz „javno poticanje na nasilje i mržnju“, što zahtijeva da se djelo počini javno, odnosno kroz javno izražavanje. Hlebec i Gardašević (2021:25) ističu da se prema toj zakonskoj odredbi radi o poticanju na nasilje i mržnju, pri čemu je pojam nasilja jasno definiran dok je pojam mržnje mnogo nejasniji i fleksibilniji. Autori kritiziraju zakonodavca zbog nedostatka jasne definicije mržnje odnosno konkretnog stanja koje bi dovelo do mržnje kod počinitelja.

U Republici Hrvatskoj, pored kaznenopravnog sustava, postoji i prekršajnopравни okvir za regulaciju govora mržnje. Autori Hlebec i Gardašević (2021:25) smatraju da prekršajni zakoni sadrže prilično usporedive definicije govora mržnje koje zabranjuju „poticanje na rat, nasilje, mržnju i diskriminaciju“. Međutim, dodavanje dodatnih pojmova u te definicije može uzrokovati pravnu nesigurnost. Nadalje, sličnost tih zakonskih odredbi s definicijom iz Kaznenog zakona može rezultirati preklapanjem kaznenopravnih i prekršajnih sankcija za govor mržnje, što dodatno doprinosi pravnoj nesigurnosti. U zaključku Hlebec i Gardašević (2021:25) ističu da je moguće sankcionirati govor mržnje na objema pravnim razinama, kaznenoj i prekršajnoj, te predlažu zakonsku unifikaciju radi smanjenja pravne nesigurnosti i poboljšanja općeg razumijevanja ovog instituta.

## **5. Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru**

Govor mržnje predstavlja ozbiljan društveni problem koji se sve češće pojavljuje u medijskom prostoru, osobito u kontekstu porasta digitalnih platformi i društvenih mreža. Iako sloboda izražavanja uživa visoku razinu zaštite u pravnim okvirima Republike Hrvatske i Europske unije, govor mržnje nije dio tog prava. Ta vrsta izražavanja, koja širi predrasude, potiče nasilje i diskriminaciju na osnovi etničke, rasne, vjerske, spolne i druge pripadnosti, ima duboko negativne posljedice na društvenu koheziju i sigurnost pojedinaca. Hrvatski medijski prostor, uključujući tradicionalne medije i internetske platforme, suočen je s brojnim izazovima u sprječavanju i suzbijanju govora mržnje, a taj je problem posebno izražen u komentarima



korisnika na internetskim portalima te na društvenim mrežama. Autori Poljak, Hadžić i Martinić (2020:2709) analizirali su sadržaj medijskog prostora Hrvatske u ograničenom razdoblju i došli do zanimljivih zaključaka. Kroz primijenjene analize utvrdili su neprihvatljivo ponašanje u hrvatskom medijskom prostoru uključujući i društvene mreže te da je porast prisutnosti neprihvatljivog ponašanja i govora mržnje hrvatska svakodnevnica.

Razvoj digitalnih platformi i društvenih mreža donio je nove izazove u pogledu regulacije i sankcioniranja govora mržnje. Facebook, Twitter (sada naziva X) i Instagram postali su glavni kanali za širenje informacija, ali i prostor za izražavanje netrpeljivosti, predrasuda i govora mržnje. Unatoč globalnim naporima za suzbijanje govora mržnje, uključujući inicijative poput Kodeksa postupanja protiv nezakonitog govora mržnje na internetu<sup>20</sup> koji je Europska komisija uvela 2016. godine, izazov moderiranja govora mržnje ostaje izražen u Hrvatskoj. Zbog relativne anonimnosti koju nude internetski prostori korisnici često osjećaju manje odgovornosti za izražavanje ekstremnih stavova, što potiče širenje govora mržnje. Na portalima hrvatskih medijskih kuća komentatorske rubrike postaju prostor u kojemu korisnici slobodno izražavaju diskriminatorne, rasističke i seksističke stavove. Postoje brojni primjeri iz sudske prakse koji potvrđuju da komentari često sadrže stereotipe prema manjinama, osobito prema Srbima, Bosancima, Romima, migrantima i LGBTQ+ zajednici.<sup>21</sup> S obzirom na to, medijski portali suočeni su s odgovornošću za pravodobno moderiranje i uklanjanje takvih sadržaja.

U posljednjem desetljeću Hrvatska je svjedočila nekoliko istaknutih slučajeva govora mržnje u medijima. Posebno su bili prisutni incidenti vezani uz političke događaje, vjerske razlike te pitanja etničke pripadnosti. Jedan od najzapaženijih primjera odnosi se na korištenje ustaških simbola i povijesne relativizacije NDH u javnom diskursu. Na koncertima, sportskim događanjima i društvenim mrežama često se pojavljuju poruke koje veličaju ustaški režim, a političke i društvene reakcije na takve pojave nerijetko izostaju (o tome detaljnije u idućim poglavljima). S obzirom na te izazove, razvidna je potreba za suzbijanjem takvog načina ponašanja putem ovlaštenih tijela i cijele zajednice.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Kodeks postupanja za suzbijanje ilegalnog govora mržnje na internetu proizašao je iz zajedničkih napora Europske komisije i globalnih IT tvrtki poput Facebooka, YouTubea, Twittera i Microsofta kako bi se smanjio nezakonit govor mržnje na internetu.

<sup>21</sup> Vidi: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/govor-mrznje-na-drustvenim-mrezama-kroz-sudsku-praksu-44756> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

<sup>22</sup> Vidi: <https://www.ombudsman.hr/hr/izrazavanje-u-javnom-prostoru-2023/> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

Mediji imaju ključnu ulogu u oblikovanju javnog mišljenja i društvenih normi te bi trebali djelovati odgovorno kako bi spriječili širenje govora mržnje. Etika novinarstva nalaže objektivno izvještavanje koje ne potiče diskriminaciju i predrasude. Međutim, praksa pokazuje da mediji ponekad neadekvatno moderiraju korisničke komentare ili izvještavaju na način koji može potaknuti negativne reakcije. Vijeće za elektroničke medije kao neovisno regulatorno tijelo ima zakonsku obvezu nadzora nad sadržajem u medijima i može izreći sankcije pružateljima medijskih usluga koji ne poštuju zakonske odredbe o govoru mržnje, no praksa pokazuje da se sankcije rijetko izriču, osobito u digitalnom prostoru. Učinkovitiji nadzor i provođenje zakona ključni su za smanjenje govora mržnje u medijskom prostoru. Prema dostupnim podacima,<sup>23</sup> nijedan elektronički medij do sada nije preuzeo pravnu odgovornost za korisnički generirani sadržaj.

Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru predstavlja ozbiljan izazov za demokratske procese i društvenu koheziju. Iako postoje zakonski mehanizmi za suzbijanje govora mržnje, praksa pokazuje da je potrebna bolja primjena tih zakona, osobito u digitalnom prostoru. Mediji i društvene mreže moraju preuzeti odgovornost za moderiranje sadržaja dok je na državnim institucijama da osiguraju dosljednu provedbu zakona i sankcioniranje nezakonitih postupaka. Povećanju pravne sigurnosti građana pridonijelo bi i objavljivanje obrazloženja uz odluke Vijeća za elektroničke medije u slučajevima pritužbi, što bi dodatno naglasilo preventivnu svrhu takvih odluka. Iako društvene mreže i druge platforme nisu zakonski definirane kao mediji, one obiluju nezakonitim i neprimjerenim sadržajem uključujući tekst, slike te audio i videomaterijale, što ukazuje na potrebu za strožim nadzorom i regulacijom.

## **6. Uloga državnih institucija u suzbijanju govora mržnje**

U hrvatskom medijskom prostoru postoje tijela koja osiguravaju ravnotežu između zaštite slobode izražavanja i prevencije te kažnjavanja govora mržnje. Ta tijela imaju važnu ulogu u održavanju demokratskog okvira slobodnog govora, ali i u sprječavanju širenja diskriminatornih i uvredljivih sadržaja. Pučki pravobranitelj djeluje kao neovisna institucija koja prati poštivanje ljudskih prava i bori se protiv diskriminacije, uključujući govor mržnje. S

---

<sup>23</sup> Vidi: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2024/07/Izvjesce-o-radu-VEM-i-AEM-za-2023.pdf> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

druge strane, Vijeće za elektroničke medije regulira elektroničke medije i osigurava da sadržaji koji se emitiraju budu u skladu sa zakonskom regulativom, osobito u kontekstu sprječavanja govora mržnje i poticanja netrpeljivosti. Ta tijela surađuju u stvaranju sigurnijeg medijskog okruženja u kojem je sloboda govora zaštićena, ali bez zlouporabe kroz govor mržnje.

## **6.1. Pučki pravobranitelj – državno tijelo za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije**

Pučki pravobranitelj kao opunomoćenik Hrvatskog sabora ima ključnu ulogu u zaštiti i promicanju ljudskih prava te borbi protiv diskriminacije. Ujedno obavlja funkciju državnog preventivnog mehanizma za sprječavanje mučenja i sličnih postupaka te nadzire vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, odnosno prijave zviždača. Djelovanje pučkog pravobranitelja regulirano je Ustavom i odgovarajućim zakonima, uključujući Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.<sup>24</sup> Prema članku 5. Zakona o pučkom pravobranitelju,<sup>25</sup> njegov djelokrug obuhvaća promicanje ljudskih prava kroz praćenje stanja, provođenje istraživačkih aktivnosti te održavanje suradnje s civilnim društvom i međunarodnim organizacijama, uz usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim standardima. Pučki pravobranitelj u okviru svojih nadležnosti može pružiti preporuke, prijedloge i upozorenja državnim tijelima, jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Također ima pravo tražiti informacije i dokumentaciju potrebnu za provođenje svojih aktivnosti. Njegove ključne aktivnosti podijeljene su u četiri područja:

- Ljudska prava: razmatranje pritužbi, praćenje stanja ljudskih prava, poticanje usklađivanja zakonodavstva s međunarodnim normama te suradnja s relevantnim institucijama
- Diskriminacija: rješavanje pritužbi fizičkih i pravnih osoba, davanje informacija o pravima, ispitivanje prijave diskriminacije i poduzimanje potrebnih mjera te godišnje izvještavanje Hrvatskog sabora o stanju diskriminacije
- Nacionalni preventivni mehanizam: posjeti mjestima gdje su osobe lišene slobode, davanje preporuka i prijedloga za poboljšanje uvjeta te suradnja s međunarodnim tijelima za prevenciju mučenja

---

<sup>24</sup> Narodne novine d.d., br. 46/22.

<sup>25</sup> Narodne novine d.d., br. 76/12.

- Zaštita prijavitelja nepravilnosti (zviždača): ispitivanje prijava, prosljeđivanje nadležnim tijelima, zaštita identiteta prijavitelja i izvještavanje o ugroženosti njihovih prava.

Sve aktivnosti pravobranitelja usmjerene su prema unaprjeđenju zaštite ljudskih prava i sloboda uz aktivnu suradnju s nadležnim tijelima i institucijama.

## **6.2. Vijeće za elektroničke medije**

Vijeće za elektroničke medije (dalje u tekstu: Vijeće) predstavlja neovisno regulatorno tijelo nadležno za upravljanje i regulaciju elektroničkih medija u Republici Hrvatskoj. Njegove ključne zadaće, definirane Zakonom o elektroničkim medijima i Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji,<sup>26</sup> obuhvaćaju širok raspon aktivnosti usmjerenih na nadzor i regulaciju medijskog prostora. Vijeće je odgovorno za postupke izdavanja i oduzimanja koncesija za rad medijskih usluga, uključujući audiovizualne i radijske sadržaje putem različitih platformi poput satelitskog, internetskog i kablenskog prijenosa. Također je zaduženo za davanje dopuštenja za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga na zahtjev te za nadzor nad provedbom zakonskih odredbi. Osim toga, Vijeće ima ovlasti izricati opomene i podnositi optužne prijedloge u slučaju nepoštivanja zakona, donositi regulatorne propise te osigurati poštivanje programskih načela i kvota za informativni i vlastiti program, kao i europska djela i djela neovisnih proizvođača. Vijeće također upravlja sredstvima Fonda za pluralizam i raznovrsnost medija, a važan aspekt njegova djelovanja uključuje i razmatranje pritužbi građana u vezi s medijskim sadržajem. Sve te aktivnosti imaju cilj osigurati poštivanje zakonskih okvira i promicanje pluralizma i raznovrsnosti unutar medijskog prostora.

## **7. Pregled stanja javnog izražavanja i govora mržnje u hrvatskom medijskom prostoru**

Prema Izvješću pučke pravobraniteljice za 2023. godinu<sup>27</sup> (u daljnjem tekstu: Izvješće), u izdvojenom je poglavlju prikazano stanje vezano uz izražavanje u javnom prostoru s posebnim osvrtom na slobodu izražavanja i govor mržnje. U uvodnom dijelu Izvješća navodi se kako je

---

<sup>26</sup> Narodne novine d.d., br. 137/10, 76/12, 78/16, 46/17, 73/17, 94/18, 114/22, 20/23, 18/24.

<sup>27</sup> Vidi: <https://www.ombudsman.hr/hr/izrazavanje-u-javnom-prostoru-2023/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

tijekom 2023. godine nastavljen zabrinjavajući trend neprimjerene komunikacije u fizičkom i virtualnom prostoru s posebnim naglaskom na ponašanje javnih osoba. Takvi istupi imaju veći utjecaj na društvenu koheziju od pojedinačnih komentara građana, osobito kada dolaze od političara čiji polarizirajući i uvredljivi govor, iako ne nužno nezakonit, može potaknuti širenje predrasuda i diskriminaciju. Taj obrazac komunikacije, koji je čest i među drugim javnim osobama, bio je osobito izražen u kontekstu etničkih i vjerskih manjina. Jedan od primjera iz 2023. godine uključuje javno iznesene neprimjerene komentare o Romima koji su širili stereotipe dok je u drugom slučaju znanstvenica koristila diskriminirajuće izraze u raspravi sa srpskim kolegama, navodi se u Izvješću.

Neprimjerena javna komunikacija političara pridonijela je normalizaciji sličnog oblika izražavanja među građanima, što je bilo evidentno u *online* komentarima na različite teme. Tako su, primjerice, vijesti o ukidanju naknade za roditelje odgojitelje u Zagrebu rezultirale pogrđnim izražavanjem prema djeci i roditeljima tako da su djeca nazivana „okotarinom“ i „okotom“, a roditelji „parazitima“.<sup>28</sup> Slično tome, molitvena okupljanja i prosvjedi povodom njih izazvali su neprimjeren govor s obiju strana sukoba (osobe koje su sudjelovale u vjerskim okupljanjima nazivalo se „čudacima, idiotima, katoličkim fanaticima, katotalibanima“, a protivnike okupljanja „destruktivnim nakazama, kretenskim ljevičarima, sotonama, homićima, lezbačama, ološem,,), navodi se u Izvješću. Takvi izrazi uključivali su uvrede prema sudionicima okupljanja i njihovim protivnicima čime se dodatno potkopavalo pravo na slobodu izražavanja i javno okupljanje. *Online* netrpeljivost između različitih strana može eskalirati u verbalne, pa čak i fizičke sukobe u stvarnom svijetu.

U Izvješću se nadalje navodi kako posebno zabrinjava činjenica da neki građani nastavljaju s nezakonitim komentarima potaknuti izostankom sankcija za prethodno ponašanje, što može rezultirati fizičkim napadima motiviranim mržnjom, kao što je bio slučaj s napadom na strane radnike u Zagrebu temeljenim na etničkoj pripadnosti.<sup>29</sup> Komentari su se odnosili na to da strani radnici „kradu poslove“, „ruše cijenu rada“ te da je njihov dolazak u Hrvatsku dio unaprijed smišljene etničke zamjene pučanstva. Iako je napadač procesuiran i osuđen, incidenti tog tipa ukazuju na potrebu za jačanjem položaja stranih radnika kako bi se osigurala njihova

---

<sup>28</sup> Vidi: <https://huro.hr/reagiranje-na-javni-nastup-pucke-pravobraniteljice-stop-govoru-mrznje/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

<sup>29</sup> Vidi: <https://faktograf.hr/2024/10/09/ponovno-se-siri-stari-video-radnika-mlinara-koji-gazi-kruh-u-kaseti/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

zaštita. Problem dodatno otežava činjenica da prekršajne sankcije ponekad nisu dovoljno učinkovite i zbog niske visine kazni mogu djelovati poticajno za buduće nezakonito ponašanje.

U Izvješću se također navodi i slučaj vlasnika *pizzerije* koji je na društvenim mrežama objavio oglas za radno mjesto *pizza*-majstora koristeći rasno i etnički uvredljiv jezik.<sup>30</sup> U svojoj objavi izrazio je nezadovoljstvo prijavama radnika iz Pakistana, Bangladeša i Srbije, što je izazvalo široku osudu („svi normalni radnici otišli u Irsku, a nama se na oglas javljaju pakistanci, bangladešanci i četnici iz Niša! Kako dodatno ne bi nagrdili naš Samobor s tim crncima [...] morati ćemo prilagoditi trenutnim kapacitetima radno vrijeme [...]. Isto tako nam ne pada na kraj pameti zaposliti četnike iz Niša“). Zbog tih izjava vlasnik je prekršajno osuđen, a iako je kazna izrečena, postavlja se pitanje učinkovitosti takvih sankcija u smislu odvratanja od budućih sličnih prekršaja (generalna prevencija) te specifične prevencije kod samog počinitelja.

*Online* prostori često se doživljavaju kao mjesta gdje zakoni ne vrijede ili se mogu zaobići korištenjem lažnog identiteta. Međutim, presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Sanchez protiv Francuske* iz 2023. godine postavila je presedan. Veliko vijeće ESLJP-a presudilo je da vlasnik profila na društvenoj mreži snosi odgovornost za komentare trećih osoba objavljene na njegovom „zidu“. Gospodin Sanchez, francuski političar, osuđen je jer nije uklonio komentare koji su poticali mržnju prema muslimanima, čime je sud utvrdio da njegovo pravo na slobodu izražavanja nije povrijeđeno. Presuda je istaknula da vlasnici javnih profila, posebno političari, imaju odgovornost nadzirati sadržaj koji potiče na mržnju, što je važno s obzirom na utjecaj njihovih platformi.

U Izvješću se dalje navodi kako su tijekom prve polovice 2023. godine mediji i javnost u Hrvatskoj bili usmjereni na slučaj pritvorenih hrvatskih građana<sup>31</sup> koji su bili izloženi teškim uvjetima, uključujući nedostatak pristupa osnovnim resursima poput vode, hrane i lijekova. Iako su mnogi mediji objektivno izvještavali o situaciji, neki su izvori širili poluinformacije, predrasude i stereotipe, što je rezultiralo negativnim komentarima na internetskim portalima.

---

<sup>30</sup> Vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/skandalozan-oglas-pizzerije-iz-samobora-necemo-zaposliticetnike-iz-nisa-niti-nagrditi-grad-crncima-15246573> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

<sup>31</sup> Vidi: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/roditelji-navijaca-traze-pomoc-premijera-plenkovica-10954820> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

U pojedinim slučajevima objavljeni su privatni podaci pritvorenika, čime je dodatno pogoršana njihova situacija.

U svom posljednjem priopćenju<sup>32</sup> pučka pravobraniteljica osvrnula se na isticanje ustaških simbola i poruka povezanih s NDH-om tijekom nedavnog koncerta u Imotskom. Prema izvještajima, koncert trojice izvođača okupio je veliki broj posjetitelja među kojima su neki iskoristili priliku za javno promicanje ustaških simbola i pjevanje pjesama povezanih s ustaškim pokretom. Taj incident naglašava potrebu za jasnim javnim istupima o primjeni zakona te za dosljednim sankcioniranjem takvih djela. Unatoč ozbiljnosti tih pojava, pojedini mediji izvještavali su isključivo o pozitivnim aspektima koncerta zanemarujući nošenje ustaških simbola i izvođenje pjesama poput „Jasenovac i Gradiška Stara“ i „Evo zore, evo dana/Jure i Boban“. Ti simboli i poruke otvoreno veličaju ustaški režim i NDH, što je potpuno neprihvatljivo. Važno je istaknuti da Republika Hrvatska nije i ne smije biti nasljednica NDH, smatra pučka pravobraniteljica. Posebno zabrinjava činjenica da su u veličanju ustaškog pokreta sudjelovali i mladi, što ukazuje na nužnost unapređenja obrazovnog sustava u područjima rasizma, govora mržnje, diskriminacije i ljudskih prava. Usprkos ozbiljnosti situacije, reakcija i javna osuda nadležnih dužnosnika još uvijek izostaju, što izaziva dodatnu zabrinutost, osobito s obzirom na sve češće opravdavanje korištenja pozdrava „Za dom spremni“ među određenim političarima. Nedostatak reakcije na takve incidente otvara prostor za daljnje širenje netrpeljivosti i mržnje, što ne samo da relativizira zločine počinjene tijekom NDH već i potiče opasne oblike mržnje u suvremenom društvu.

Slični slučajevi zabilježeni su i tijekom pandemije COVID-19, kada je došlo do porasta društvenih podjela i prijetnji zdravstvenim radnicima, uključujući plakate na kojima im se najavljivalo suđenje zbog provedbe cijepljenja. Iako pravo na slobodu izražavanja uključuje i poruke koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju“ (Handyside protiv UK, 1976.), ono ne obuhvaća huškanje i govor mržnje. Takvi postupci stvaraju atmosferu straha i mržnje, posebno opasnu kada su prijetnje usmjerene prema osobama od javnog interesa, poput zdravstvenih radnika, novinara i socijalnih radnika.

---

<sup>32</sup> Vidi: <https://www.ombudsman.hr/hr/priop-enje-pu-ke-pravobraniteljice-vezano-za-isticanje-poruka-i-simbola-povezanih-s-usta-kim-pokretom-i-ndh-u-imotskom/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Jedan od posljednjih događanja koji su na portalima i društvenim mrežama izazvali brojne reakcije u obliku komentara s mrzilačkim porukama jest koncert grupe Bijelo dugme u Splitu tijekom kojega je otpjevana pjesma „Pljuni i zapjevaj, moja Jugoslavijo“.<sup>33</sup> Članovi Udruge zagrebački dragovoljci branitelji Vukovara prijavili su organizatore i odgovorne osobe. Za pjevača traže da se proglasi nepoželjnom osobom u RH koji je nakon medijskih objava pojedinih portala i društvenih mreža dobivao prijetnje. Neki od komentara usmjereni prema određenim skupinama poput „gamad nacionalfašistička bolesna! Fuj“, „koji debili, sve ispod karlovca je afrika sa strujom, mentalni sklop iz 9. stoljeća“, „udruga umobolnih, a ne branitelja“ i slično prikazuju kako govor mržnje nije sporadičan slučaj nego je svakodnevno prisutan u medijskom prostoru.

Prema podacima Vijeća za elektroničke medije, nekoliko pritužbi građana i institucija podneseno je zbog neprimjerenog sadržaja u medijima. U nekim slučajevima Vijeće je zaključilo da se objave ne mogu smatrati kršenjem zakona dok je drugima izreklo upozorenja zbog kršenja zakona o zaštiti maloljetnika. Pojedini korisnički komentari, posebno na internetskim portalima, sadržavali su izrazito uvredljiv govor, uključujući pozive na nasilje i prijetnje smrću, što ukazuje na ozbiljne manjkavosti u moderiranju *online* prostora. Taj slučaj naglasio je potrebu za učinkovitijim nadzorom nad tiskanim i elektroničkim medijima te strožim sankcioniranjem nezakonitog govora u javnom i virtualnom prostoru. Iako novinari i mediji uživaju visoku razinu slobode izražavanja, ta sloboda podliježe zakonskim ograničenjima i strukovnim načelima, osobito u vezi s korisničkim sadržajem. Članak 94. stavak 3. Zakona o elektroničkim medijima jasno propisuje odgovornost pružatelja elektroničkih publikacija ako ne registriraju korisnika ili ga ne upozore na pravila komentiranja i moguće posljedice kršenja zakona. Ta odredba omogućava identifikaciju korisnika odgovornih za nezakonite sadržaje dok medij preuzima odgovornost ako ne ispuni navedene obveze. Iako prema dostupnim informacijama još nijedan elektronički medij nije pravno odgovarao za korisnički sadržaj, moguće je da su podnesene građanske tužbe zbog štete uzrokovane komentarima na portalima. Uspješna primjena Zakona zahtijeva učinkovit nadzor elektroničkih medija i pravodobno uklanjanje nezakonitih sadržaja. Objavljivanje obrazloženja uz odluke Vijeća za elektroničke medije moglo bi pridonijeti transparentnosti i ostvarivanju preventivne svrhe zakona. Iako društvene mreže nisu zakonski regulirane kao mediji, one

---

<sup>33</sup> Vidi: <https://www.index.hr/magazin/clanak/udruga-branitelja-trazi-da-se-alen-islamovic-proglasi-nepozeljnom-osobom-u-hrvatskoj/2594940.aspx> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)



obiluju nezakonitim sadržajem, uključujući govor mržnje u tekstualnim, slikovnim, audio i videoformatima.

## **8. Govor mržnje u hrvatskom političkom prostoru**

Govor mržnje u hrvatskom političkom prostoru postao je važna tema, posebno u kontekstu izjava političara unutar i izvan Hrvatskog sabora. Politički diskurs, osobito onaj vođen kroz parlamentarne rasprave, često postavlja granicu između legitimne političke kritike i izražavanja koja prelaze u govor mržnje. Saborski zastupnici, zaštićeni imunitetom, nerijetko koriste slobodu izražavanja na način koji bi izvan parlamenta mogao biti sankcioniran kao govor mržnje. No izvan Sabora, gdje imunitet nije apsolutan, političari mogu biti suočeni s pravnim posljedicama zbog svojih izjava. U ovom poglavlju analizirat će se učestalost i primjeri govora mržnje političara te njihova pravna i moralna odgovornost u javnom prostoru.

### **8.1. Govor mržnje u Hrvatskom saboru u odnosu na imunitet saborskih zastupnika**

Pojava govora mržnje u Hrvatskom saboru specifična je po tome što se često suočava s pravnom zaštitom koja proizlazi iz imuniteta saborskih zastupnika. Saborski zastupnici uživaju zastupnički imunitet, što znači da ne mogu biti kazneno gonjeni za izgovorene riječi, mišljenja i stavove iznesene u okviru svojih dužnosti, uključujući rasprave i izjave unutar Sabora. Zastupnički imunitet u Republici Hrvatskoj definiran je Ustavom<sup>34</sup> i Poslovníkom Hrvatskog sabora.<sup>35</sup> Imunitet štiti zastupnike kako bi mogli slobodno izražavati mišljenja bez straha od kaznenog progona, što je ključno za demokratski proces i rasprave. No to također otvara prostor za zlouporabu, osobito kada se iznesene izjave približe granici govora mržnje.

Govor mržnje u parlamentarnom prostoru može imati ozbiljne društvene i političke posljedice s obzirom na to da zastupnici svojim izjavama oblikuju javni diskurs i utječu na javno mnijenje. Iako zastupnici imaju slobodu izražavanja unutar Sabora, pitanje je kako se može i treba regulirati govor koji prelazi granicu legitimne političke rasprave i postaje uvredljiv ili

---

<sup>34</sup> Članak 76. Ustava propisuje da saborski zastupnici uživaju imunitet, odnosno zastupnik ne može biti kazneno gonjen, pritvoren ni kažnjen zbog mišljenja ili glasanja bez prethodnog odobrenja Hrvatskog sabora.

<sup>35</sup> Narodne novine d.d., br. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20, 86/23.

diskriminatoran. Zastupnički imunitet sprječava pokretanje kaznenog postupka zbog izjava izrečenih u Saboru, a iako postoje utvrđeni mehanizmi ukidanja zastupničkog imuniteta u posebnim slučajevima,<sup>36</sup> zastupnici rijetko snose pravne posljedice za govor koji bi se izvan Sabora mogao smatrati govorom mržnje. No moralna odgovornost, politička osuda, pa i sankcije unutar političkih stranaka mogu biti mehanizmi djelovanja protiv zastupnika koji koriste govor mržnje. Postupak za skidanje imuniteta saborskom zastupniku uključuje nekoliko koraka:

- Podnošenje zahtjeva: državno odvjetništvo ili drugo nadležno tijelo može podnijeti zahtjev za ukidanje imuniteta zastupnika u slučaju sumnje u počinjenje kaznenog djela.
- Odluka Mandatno-imunitetnog povjerenstva: ovaj saborski odbor razmatra zahtjev i donosi preporuku Hrvatskom saboru o tome treba li imunitet biti ukinut. Povjerenstvo može preporučiti skidanje imuniteta, ovisno o prirodi kaznenog djela i prikupljenim dokazima.
- Glasovanje u Saboru: konačnu odluku o ukidanju imuniteta donosi Hrvatski sabor većinom glasova. Ako Sabor odluči ukinuti imunitet, zastupnik se može suočiti s kaznenim progonom. U suprotnom, imunitet ostaje na snazi, a pravosudni postupak obustavlja se dok zastupnik ne izgubi mandat ili dok ne prestane uživati zaštitu imuniteta.

U praksi skidanje imuniteta nije često, ali se događa u slučajevima gdje su optužbe dovoljno ozbiljne.<sup>37</sup> U kontekstu govora mržnje zastupnici su rijetko suočeni s tim postupkom jer se većina spornih izjava iznosi unutar Sabora, gdje ih štiti imunitet. Međutim, ako bi govor mržnje bio izrečen izvan parlamentarnog konteksta, zastupnik bi mogao izgubiti imunitet i biti kazneno gonjen. Skidanje imuniteta saborskim zastupnicima u slučaju izražavanja govora mržnje moguće je kada govor prelazi okvire parlamentarne rasprave i ulazi u područje kaznenog djela izvan Sabora. To zahtijeva sudski postupak i odluku Hrvatskog sabora, no zastupnički imunitet ostaje nepovrediv za sve izjave iznesene unutar službenih saborskih rasprava. Mandatno-imunitetno povjerenstvo smatra da bi u slučajevima gdje je podnositelj zahtjeva privatni tužitelj povjerenstvo preporučilo da se ne odobri pokretanje kaznenog postupka. Obrazloženje je da imunitet nije tu za zaštitu pojedinaca već da štiti dignitet zastupničke funkcije. Svaki kazneni

---

<sup>36</sup> U članku 25. Poslovnika Hrvatskog sabora navodi se da odluku o odobravanju istražnog zatvora ili pokretanju kaznenog postupka protiv saborskog zastupnika donosi Hrvatski sabor na temelju izvješća koje priprema Mandatno-imunitetno povjerenstvo.

<sup>37</sup> Vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ukidanje-imuniteta-trojcu-u-saboru-hajdemo-ukinuti-imunitet-svima-nama-20200918> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

postupak mogao bi ometati zastupnika u njegovu radu i time utjecati na rad Sabora. Takav pristup umanjuje mogućnost odgovornosti političara za govor mržnje u javnom i političkom prostoru.<sup>38</sup>

U nastavku se navode neki primjeri govora mržnje u Hrvatskom saboru:

- Izjave o migrantima: u raspravama o migracijskoj politici pojedini zastupnici koristili su retoriku koja se može smatrati ksenofobičnom ili poticanjem mržnje prema migrantima. Takve izjave, iako oštro kritizirane u javnosti, nisu dovele do pravnih posljedica zbog zastupničkog imuniteta.<sup>39</sup>
- Diskriminacija po temelju etničke pripadnosti: u nekoliko navrata zastupnici su iznosili uvredljive komentare prema pripadnicima nacionalnih manjina, posebno prema Srbima u Hrvatskoj.<sup>40</sup> Ti slučajevi izazvali su negodovanje i rasprave, no zastupnici nisu bili kazneno gonjeni zbog zaštite imuniteta.
- Homofobni komentari: tijekom rasprava o pravima LGBT osoba pojedini zastupnici iznijeli su izjave koje su mnogi okarakterizirali kao homofobne.<sup>41</sup> Iako su te izjave naišle na osudu pojedinih udruga, zastupnici su zadržali imunitet i nisu odgovarali pred sudom.

Iako je sloboda govora temeljno pravo, govor mržnje smatra se zlouporabom tog prava. U slučaju saborskih zastupnika javlja se dvojba između očuvanja njihove slobode govora i potrebe za zaštitom društva od govora mržnje.

## **8.2. Odgovornost političara zbog govora mržnje u medijskom prostoru**

Govor mržnje predstavlja ozbiljan izazov u modernim demokracijama, osobito kada dolazi od političara, čiji stavovi i izjave značajno utječu na javno mnijenje i oblikovanje društvenog diskursa. Uloga političara u ovom kontekstu posebna je jer oni imaju moć, platformu i

---

<sup>38</sup> Vidi: <https://sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-ozah-tjevu-za-154> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

<sup>39</sup> Vidi: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sramotan-govor-mrznje-u-saboru-litre-uvozi-se-ljude-iz-kulturoloski-neprihvatljivih-zemalja-nekompatibilnih-s-krcanskim-svijetom/> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

<sup>40</sup> Vidi: <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-hdz-zastupnica-govor-mrznje/32232613.html> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

<sup>41</sup> Vidi: <https://net.hr/danas/vijesti/homofobni-istup-o-kojem-bruji-hrvatska-29a580c4-8e6f-11ec-a8b8-0242ac12000f> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

odgovornost usmjeravati javnost prema konstruktivnom dijalogu, ali i opasnost zloupotrebe te platforme za širenje netolerancije, diskriminacije i mržnje. Mediji, kao platforma preko koje političari često komuniciraju s javnošću, imaju ključnu ulogu u prijenosu poruka koje mogu oblikovati javni diskurs. No odgovornost političara u medijskom prostoru zahtijeva suradnju s regulatornim tijelima poput Vijeća za elektroničke medije, koje nadgleda pridržavanje zakonskih normi u elektroničkim medijima, uključujući prevenciju širenja govora mržnje. Političari koji koriste medije za širenje govora mržnje moraju biti svjesni ne samo pravnih posljedica već i svoje moralne odgovornosti.

U nedavno donesenoj odluci u predmetu *Sanchez v. France*, br. 45581/15 od 15. svibnja 2023.<sup>42</sup> Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) proširio je okvir odgovornosti političara radi korištenja društvenih mreža u političke i izborne svrhe utvrdivši njihovu odgovornost za govor mržnje koji su objavili treći subjekti. U toj presudi sud se oslonio na raniju odluku u predmetu *Delfi As protiv Estonije*. Predmet je analizan kroz prizmu članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, a odnosi se na lokalnog vijećnika koji tijekom izborne kampanje nije uklonio islamofobne komentare trećih osoba sa „zida“ svog profila na društvenoj mreži, čime je omogućio njihovu vidljivost javnosti. Zbog tog propusta podnositelj zahtjeva osuđen je u postupku koji je pokrenula politička suparnica koja se osjetila pogođenom tim komentarima. Osim lokalnog vijećnika, osuđena su i dvojica autora spornog sadržaja kao supočinitelji. Zanimljivo je da se tužiteljica suprotstavila jednom od autora komentara prepiskom na društvenoj mreži nakon čega je autor obrisao svoj komentar i obavijestio podnositelja zahtjeva. Međutim, podnositelj nije uklonio preostale sporne komentare, nego je upozorio korisnike da budu oprezni s objavama i komentarima.

U prvom postupku 2021. godine ESLJP je ocijenio da nije došlo do povrede članka 10. te da je osuda podnositelja temeljena na valjanim razlozima. Ta je presuda značajna jer je ESLJP prvi put ispitivao odgovornost korisnika društvenih mreža ili drugih nekomercijalnih internetskih foruma za komentare trećih strana, čime se nadopunjuje praksa iz predmeta *Delfi As*. U predmetu *Sanchez* ESLJP je razmatrao odgovornost političara u kontekstu članka 10. stavka 2. Konvencije naglašavajući „dužnosti i odgovornosti“ koje političari preuzimaju prilikom korištenja društvenih mreža za političku ili izbornu promociju, osobito kada traže

---

<sup>42</sup> Vidi: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odgovornost-politicara-za-koristenje-drustvenih-mreza-u-politicke-i-izborne-svrhe-zbog-govora-mrznje-od-strane-trecih-osoba-55504> (Datum pristupa: 7. 9. 2024.)

mišljenja i komentare javnosti. ESLJP je istaknuo da načelno ne postoji prepreka za uspostavljanje odgovornosti vlasnika računa na društvenoj mreži za komentare trećih osoba, uz uvjet da postoje zaštitne mjere u određivanju te odgovornosti te da je odgovornost podijeljena među svim uključenim akterima. ESLJP je smatrao relevantnim primijeniti ocjenu razmjernosti s obzirom na razinu odgovornosti ističući da će privatna osoba koja nije opće poznata u javnosti imati manje „dužnosti“ u usporedbi s lokalnim političarom ili kandidatom koji se natječe na izborima. Stoga će takva javna, osobito politički angažirana osoba koja koristi javno dostupne društvene mreže imati veće zahtjeve za odgovornost u odnosu na svoje izjave ili objave jer se pretpostavlja da zbog svoje pozicije moći posjeduje i bolje mogućnosti za učinkovito djelovanje na platformama društvenih medija. ESLJP je također naglasio da se prema političarima postavljaju veći zahtjevi zbog njihovih proširenih prava i dužnosti koja proizlaze iz njihovog statusa, u skladu s načelima koja reguliraju ta prava. Taj aspekt može poslužiti domaćim sudovima kao osnova za primjenu postojeće sudske prakse. Nadalje, ESLJP je istaknuo da presuda protiv autora neprimjerenih komentara ne isključuje mogućnost samostalnog utvrđivanja odgovornosti podnositelja zahtjeva na temelju drugih pravnih osnova, uključujući i kaznenu odgovornost u slučaju govora mržnje ili poticanja na nasilje. U ovom konkretnom slučaju novčana kazna od 3.000 eura nije imala negativne posljedice za podnositeljevu političku karijeru niti je utjecala na ostvarivanje njegove slobode izražavanja.

U 2024. godini Hrvatska prvi put prolazi tri predizborne kampanje (europski, parlamentarni i predsjednički izbori). Predizborne kampanje odvijaju se na terenu, ali i u internetskom prostoru, stoga mnogi političari i političke stranke svoju predizbornu kampanju vode na način da otvaraju službene profile i šire političke ideje preko društvenih mreža. Vrlo se često ispod političkih objava nalaze uvredljivi komentari koji nisu samo upućeni političarima i njihovim strankama nego se radi o rasističkim i ksenofobnim komentarima koji jasno upućuju na govor mržnje. Teško je i nerealno očekivati da će se komentari na društvenim mrežama tijekom stresnih i napornih kampanja, a pogotovo imajući na umu često ograničene financijske resurse kojima političari raspolažu, uspjeti brisati odmah nakon nastanka. Stoga bi bilo potrebno razlikovati političare koji provociraju neprimjerene komentare svojim objavama od onih koji ih ne stižu obrisati zbog različitih opravdanih razloga.<sup>43</sup> Veliki iskorak vezan uz tu temu

---

<sup>43</sup> Vidi: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/snose-li-politicari-odgovornost-za-govor-mrznje-na-drustvenim-mrezama-58644> (Datum pristupa: 7. 9. 2024.)

predstavlja potpisivanje Memoranduma o suzdržavanju od govora mržnje tijekom političkih kampanja koji su potpisali mladi pripadnici trenutno vodećih političkih stranaka u Hrvatskoj.<sup>44</sup>

## 9. Kažnjavanje govora mržnje – sudska praksa

Sloboda izražavanja, kao jedno od osnovnih ljudskih prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, ključna je za postojanje slobodnog i pluralističkog društva. Ona obuhvaća pravo na slobodno mišljenje te pravo na primanje i širenje informacija bez uplitanja javnih vlasti. Ta sloboda koju jamči Konvencija univerzalno je ljudsko pravo dostupno svima. Uz Konvenciju i Ustav Republike Hrvatske značaj slobode izražavanja prepoznat je i u brojnim drugim međunarodnim dokumentima na europskoj razini.

Jedna od ključnih karakteristika proizlazi iz činjenice da je Republika Hrvatska, kao članica Vijeća Europe i Europske unije, prihvatila supsidijarnu nadležnost Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) sa sjedištem u Strasbourgu u kontekstu sudske zaštite ljudskih prava i sloboda. Pored te nadležnosti, Republika Hrvatska zajedno je s ostalim članicama preuzela obvezu poštivanja i provedbe ne samo presuda ESLJP-a nego i pravnih načela koja proizlaze iz obrazloženja tih presuda u pojedinačnim slučajevima. Kao rezultat toga, stavovi ESLJP-a postali su „važan izvor za oblikovanje ustavnopravnog okvira u regulaciji i zaštiti ljudskih prava i sloboda, uključujući slobodu izražavanja“ (Arlović, 2016:384).

Sudska praksa ESLJP-a i Ustavnog suda Republike Hrvatske vezana uz članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (dalje u tekstu: EKLJP), koji jamči slobodu izražavanja, ima ključnu ulogu u razmatranju povreda slobode izražavanja. Obje institucije nastoje balansirati između zaštite tog temeljnog prava i zaštite drugih važnih društvenih interesa, poput prava na privatnost, zaštite ugleda i nacionalne sigurnosti. Članak 10. EKLJP-a štiti pravo na slobodu izražavanja uključujući „slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti“. Međutim, sloboda izražavanja nije apsolutno pravo te može biti ograničena ako je to

---

<sup>44</sup> Vidi: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/iz-obrazovanja/mladi-politickih-stranaka-potpisali-memorandum-o-suzdrzavanju-od-govora-mrznje-60288> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

nužno u demokratskom društvu zbog „zaštite nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta, javne sigurnosti, prevencije nereda, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja povjerljivih informacija ili očuvanja autoriteta i nepristranosti pravosuđa“. ESLJP često naglašava da je sloboda izražavanja jedan od temelja demokratskog društva i da su ograničenja tog prava podložna strogoj provjeri. Pri ocjeni jesu li ograničenja slobode izražavanja opravdana ESLJP koristi trostupanjski test:

- Postoji li zakonska osnova za ograničenje?
- Ima li ograničenje legitimni cilj?
- Je li ograničenje nužno u demokratskom društvu? (Sud procjenjuje proporcionalnost i nužnost mjera u kontekstu konkretnih okolnosti.)

## 9.1. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava

- **Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1976.)**

Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1976.) jedna je od ključnih odluka u području zaštite slobode izražavanja prema članku 10. Europske konvencije o ljudskim pravima. Ta je presuda od velike važnosti jer je Sud u njoj postavio temeljne principe za tumačenje i primjenu slobode izražavanja u demokratskom društvu ističući pritom ravnotežu između prava pojedinca i javnog interesa. U navedenom predmetu prvi je put u kontekstu članka 10. detaljno razmatrao koncept „nužnosti“ i „razmjernosti“ ograničenja slobode izražavanja. Sud je prepoznao da sloboda izražavanja ne uključuje samo „informacije“ i „ideje“ koje su povoljne ili neškodljive već i one koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju“ dio populacije. Ta široka interpretacija naglašava važnost pluralizma, tolerancije i otvorenosti u demokratskom društvu te da sloboda izražavanja uključuje ne samo ideje koje su prihvatljive ili bezopasne već i one koje mogu biti uznemirujuće, uvredljive ili šokantne za pojedince ili skupine. Taj princip ključan je za očuvanje demokracije budući da omogućuje slobodnu raspravu o različitim pitanjima, uključujući kontroverzne teme.

Presuda u predmetu *Handyside* postavila je temelj za daljnje tumačenje slobode izražavanja u okviru Europske konvencije o ljudskim pravima. Ta presuda potvrđuje da sloboda izražavanja nije apsolutna te da države imaju pravo ograničiti izražavanje u

specifičnim situacijama, ali samo uz uvjete koji su proporcionalni i nužni u demokratskom društvu. Time je Sud postavio važan presedan za ravnotežu između individualnih prava i zaštite društvenih vrijednosti.

- **Lingens protiv Austrije (1986.)**

Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Lingens protiv Austrije (1986.) ima ključnu ulogu u razvoju sudske prakse koja se odnosi na slobodu izražavanja, osobito u kontekstu kritike javnih osoba i političara. Presuda je utvrdila standarde za zaštitu prava na slobodu govora, posebno u pitanjima od javnog interesa te naglasila važnost zaštite novinara i medija u demokratskim društvima.

U ovom predmetu Europski sud za ljudska prava bavio se pitanjem ograničenja slobode izražavanja novinara u kontekstu političke kritike. Novinar Peter Lingens bio je osuđen u Austriji zbog klevete nakon što je kritizirao političara zbog njegove navodne suradnje s kontroverznim političkim figurama. Sud je presudio da je Austrija povrijedila članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima koji štiti slobodu izražavanja, zaključujući da ograničenje Lingensove slobode nije bilo nužno u demokratskom društvu. Presuda Lingens od velike je važnosti jer je uspostavila stroge standarde za ograničenja slobode govora kada je riječ o kritici javnih osoba, osobito političara. Sud je istaknuo da političari, s obzirom na svoju javnu ulogu, moraju pokazati viši stupanj tolerancije prema kritikama u usporedbi s privatnim osobama. To je zato što je uloga političara i drugih javnih osoba u demokratskom društvu otvorena za širu javnu raspravu, a slobodna kritika njihovih postupaka i odluka bitan je dio političke debate.

Presuda Lingens protiv Austrije postavila je ključne standarde za zaštitu slobode izražavanja, osobito u kontekstu političke kritike i rasprava o pitanjima od javnog interesa. Presuda naglašava da političari i javne osobe moraju tolerirati viši stupanj kritike nego privatne osobe te da su ograničenja slobode izražavanja dopuštena samo ako su nužna i proporcionalna cilju koji se želi postići. Presuda je također ojačala ulogu medija i novinara u demokratskim društvima naglašavajući da slobodna i otvorena rasprava o političkim pitanjima ne smije biti nepotrebno ograničena.



## 9.2. Sudska praksa hrvatskih sudova

- U presudi **Općinskog kaznenog suda u Zagrebu, poslovni broj: K-181/20-2 od 30. siječnja 2020.**, navodi se kako je optuženi 15. studenoga 2019. godine, s namjerom poticanja netrpeljivosti prema osobama druge etničke pripadnosti, na svom Instagram profilu pod imenom "S." objavio dvije poruke: prva poruka pozivala je na okupljanje radi rješavanja imigranata dok je druga pozivala na okupljanje sljedećeg dana te na nošenje noževa. Time je preko interneta javno poticao na nasilje i mržnju prema određenoj skupini ljudi na temelju njihove etničke pripadnosti, čime je počinio kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, sukladno članku 325. stavku 1. Kaznenog zakona. Osuđen je na kaznu zatvora u trajanju šest mjeseci te mu je izrečena uvjetna kazna dvije godine.
- Prema presudi **Općinskog suda u Zadru br. K-43/20 od 17. rujna 2020.**, okrivljenik je proglašen krivim jer je 29. prosinca 2019., svjestan da je komentiranje članka na internetskom portalu javno dostupno, na tom portalu, ispod članka o prometnoj nesreći, putem svog Facebook profila objavio komentar u kojem je pogrđnim i uvredljivim izrazima pozivao na nasilje i mržnju prema djeci policijskih službenika i samim policajcima. U komentaru je naveo da bi njih i njihove roditelje trebalo javno pogubiti kao primjer drugima, a posebno se obrušio na policijske službenike. Objavom je javno poticao na nasilje i mržnju prema skupini ljudi putem interneta, čime je počinio kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, sukladno članku 325. stavku 1. Kaznenog zakona. Osuđen je na kaznu zatvora u trajanju 6 mjeseci zatvora koja je zamijenjena uvjetnom kaznom od jedne godine.

## 10. Zaključak

Analiza kažnjavanja govora mržnje u medijskom i političkom prostoru Republike Hrvatske ukazuje na složenost problema, kako u pravnom tako i u društvenom kontekstu. Govor mržnje u smislu verbalnog ili neverbalnog izražavanja koje širi, potiče ili opravdava netrpeljivost prema određenim skupinama predstavlja ozbiljan izazov za demokratske vrijednosti te temeljna ljudska prava i slobode. Iako su mehanizmi za suzbijanje i kažnjavanje govora mržnje

uspostavljeni kroz hrvatsko zakonodavstvo te kroz međunarodne instrumente poput Europske konvencije o ljudskim pravima, provedba tih mjera suočava se s brojnim preprekama.

Jedna od ključnih prepreka jest balansiranje između prava na slobodu izražavanja i potrebe za zaštitom društva od govora mržnje. Iako sloboda izražavanja predstavlja temeljni stup demokratskog društva, ona nije apsolutna. Kao što je utvrđeno kroz praksu međunarodnih sudova, ograničenja slobode govora opravdana su u slučajevima kada su potrebna radi zaštite drugih prava, poput dostojanstva, sigurnosti i jednakosti. No test razmjernosti između slobode izražavanja i ograničenja postaje posebno izazovan u kontekstu političkog diskursa gdje politički akteri često koriste polarizirajući jezik kako bi mobilizirali birače, čime nerijetko prelaze granicu između legitimne kritike i govora mržnje. Dodatni problem predstavlja medijsko okruženje koje, osobito u digitalnom prostoru, omogućuje brzo širenje neprimjerenog sadržaja, često bez odgovarajuće regulacije i nadzora. Iako zakonodavstvo predviđa odgovornost medija, uključujući online platforme, provedba zakona u praksi često zaostaje za tehnološkim napretkom, a pravosudni sustav suočava se s izazovima u procesuiranju slučajeva govora mržnje. Nedovoljna svijest javnosti o ozbiljnosti govora mržnje te sporost u reakcijama nadležnih tijela dodatno kompliciraju borbu protiv tog fenomena.

Kako bi se unaprijedio sustav kažnjavanja govora mržnje u medijskom i političkom prostoru Hrvatske, potrebno je poduzeti nekoliko ključnih koraka. Prvo, važno je dodatno osnažiti pravne mehanizme kroz bolju primjenu postojećih zakona te njihovu prilagodbu novim oblicima komunikacije, posebno u digitalnom svijetu. Drugo, potrebno je osigurati dosljednu edukaciju svih dionika, uključujući političare, medijske djelatnike, pravosudne djelatnike i širu javnost, o štetnosti govora mržnje i njegovim društvenim posljedicama. Treće, važno je razviti učinkovitiji sustav prevencije koji uključuje jačanje odgovornosti medija, ali i platformi društvenih mreža, u nadzoru i uklanjanju neprimjerenog sadržaja.

U konačnici, kažnjavanje govora mržnje ne smije se promatrati isključivo kao represivna mjera već kao dio šireg napora za izgradnju inkluzivnijeg i tolerantnijeg društva. Dugoročno gledano, suzbijanje govora mržnje u političkom i medijskom prostoru zahtijeva koordinirani pristup pravosudnih, obrazovnih i društvenih institucija s ciljem zaštite ljudskog dostojanstva, jednakosti i temeljnih prava svih građana. Mržnja i prijetnje predstavljaju neuspjeh za svako društvo koje teži napretku i boljoj kvaliteti života svojih građana. Zato je važno naglasiti da

svatko od nas ima odgovornost u sprječavanju i suzbijanju takvih oblika izražavanja, koji nisu u skladu s ljudskim pravima i slobodama.

## 11.Literatura i izvori

Alaburić, V. (2003) Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti – I. dio. *Hrvatska pravna revija*, 3(1), 435-467.

Alaburić, V. (2018) Važnost suzbijanja govora mržnje u medijima. U: Koštro, M., ur., *Novinarstvo u javnom interesu*. Zagreb: Vijeće za elektroničke medije, str. 13-24.

Alić, S. (2021) Bezumlje govora mržnje - biološka i kulturna dimenzija. *Filozofska istraživanja*, 41(4), str. 719-736.

Arlović, M. (2016) Pravo na slobodu izražavanja misli (ustavnopravni okvir i ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(2), str. 377-411.

Brown, A. (2017) What is so special about online (as compared to offline) hate speech?. *Ethnicities*, 18(3), str. 2-11.

Cvijanović, H. (2016) Govor kao verbalni i simbolički prostor slobode i političkog: američki poučak i govor mržnje u EU i Hrvatskoj. U: Kulenović, E., ur., *Govor mržnje u Hrvatskoj* Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 61-119.

Čolović, N. (2017) O govoru mržnje. *Politička misao*, 54(3), str. 147-158.

Grbavac, J. i Grbavac, V. (2014) Pojava društvenih mreža kao globalnog komunikacijskog fenomena. *Media, culture and public relations*, 5(2), str. 206-219.

Grgić, V. (2021) *Teorije zavjere 21. stoljeća*. Zagreb: Media bar.

Hadžić, S., Šilić, A. i Grmuša, T. (2022) Izgradnja jezičnog korpusa govora mržnje na hrvatskom medijskom prostoru društvenih mreža. *Medijska istraživanja*, 28(2), str. 63-86.

Hlebec, I. i Gardašević, Đ. (2021) Pravna analiza govora mržnje. *Pravnik*, 55(107), str. 9-35.

Kardum, L. (2010) O politici i parlamentarizmu iz dnevnika Josepha Goebbelsa. *Država i demokracija*. U: Podunavac, M., ur. Beograd, 2010. str. 319-335.

Kovačić, S., Musa, I. i Z. Tomić (2019) Online mediji i novinarstvo na društvenim mrežama - istraživanje na primjeru društvene mreže Facebook. *Hum*, 14 (22), str. 7-28.

Matić, M. (1996) Totalitarizam - Crkva - dostojanstvo čovjeka. *Obnovljeni Život*, 51(1-2), str. 3-4.

Milić, M. (2017) Ku Klux Klan(ovi). *Rostra*, 8(8), str. 143-161.

Munivrana Vajda, M. (2013) Novi kazneni zakon u svjetlu pristupanja Europskoj uniji: inkriminiranje govora mržnje i nekih drugih oblika rasizma i ksenofobije. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, vol. 4, br. 1, 2013, str. 134-135.

Munivrana Vajda, M. i Šurina Marton, A. (2016) Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje? Analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 23(2), str. 435-467.

Munivrana, M. (2023) Govor mržnje u hrvatskom pravnom sustavu – inicijalno izvješće. *Projekt REASON – „Unapređenje odgovora na govor mržnje kroz pravno istraživanje, zagovaranje i trening“*. Hrvatski pravni centar, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Poljak, M., Hadžić, J. i Martinić, M. (2020) Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru. *In medias res*, 9(17), str. 2709-2744.

Senta i sur. (2021) Sprečavanje govora mržnje na internetu. *Centar za mirovne studije*, Zagreb, 2021.

Vilović, G. (2011) Govor mržnje. *Političke analize*, 2(6), str. 68-70.

#### *Pravni izvori:*

*(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Vijeće Europe. Rim, 4. studenoga 1950.

*General recommendation No. 35 Combating racist hate speech CERD/C/GC/35*. Adopted by the Committee at its eighty-third session (12–30 August 2013).

*Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida*. Opća skupština Ujedinjenih naroda u Parizu, 9. prosinca 1948., koje je Republika Hrvatska stranka od 8. listopada 1991., na temelju notifikacije o sukcesiji položene kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda 12. listopada 1992.

*Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine*. Zbirka međunarodnih ugovora država članica Ujedinjenih naroda (United Nations Treaty Series), sv. 660, str.195.

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16. prosinca 1966*. Ujedinjeni narodi. New York, 16. prosinca 1966. Službeni list SFRJ, br. 7/1971.

Narodne novine. *Ustav Republike Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Narodne novine. *Kazneni zakon*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

Narodne novine. *Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 12/2009.

Narodne novine. *Poslovnik Hrvatskog sabora*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20, 86/23.

Narodne novine. *Zakon o elektroničkim medijima*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 111/21, 114/22.

Narodne novine. *Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 137/10, 76/12, 78/16, 46/17, 73/17, 94/18, 114/22, 20/23, 18/24.

Narodne novine. *Zakon o javnom okupljanju*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, 114/22.

Narodne novine. *Zakon o medijima*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 59/04, 84/11, 81/13, 114/22.

Narodne novine. *Zakon o pravu na pristup informacijama*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 25/13, 85/15, 69/22.

Narodne novine. *Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23.

Narodne novine. *Zakon o pučkom pravobranitelju*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 76/12.  
Narodne novine. *Zakon o suzbijanju diskriminacije*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 85/08, 112/12.

Narodne novine. *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*. Zagreb: Narodne novine d.d., br. 46/22.

*Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima*. Službeni list Europske unije 19/Sv. 16, str. 141-144.

*Povelja europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02)*. Službeni list Europske unije.  
Narodne novine - Međunarodni ugovori br. 18/97., 6/99. - proč. tekst, 8/99 - ispr., 14/02., 1/06. i 13/17.

*Recommendation No. R 97/20 on „hate speech“*. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 October 1997.

*Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech*. Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers.

*Rezolucija Europskog parlamenta od 18. siječnja 2024. o proširenju popisa područja kriminaliteta u EU-u na govor mržnje i zločine iz mržnje (2023/2068(INI))*. Europski parlament 2019-2024.

*Rimski statut Međunarodnoga kaznenog suda*, usvojen na Diplomatskoj konferenciji UN-a o osnivanju Međunarodnoga kaznenog suda, 17. srpnja 1998. u Rimu, u izvorniku na arapskom, kineskom, engleskom, francuskom, ruskom i španjolskom jeziku, a kojeg je Republika Hrvatska potpisala 12. listopada 1998.

*Sudska praksa:*

European Court of Human Rights, Handyside v. Ujedinjenog Kraljevstva, zahtjev broj 5493/7, presuda od 7. prosinca 1976.

European Court of Human Rights, Lingens v. Austria, zahtjev broj 9815/82, presuda od 8. srpnja 1986.

Općinski kazneni sud u Zagrebu, poslovni broj: K-181/20-2 od 30. siječnja 2020.

Općinski sud u Zadru, poslovni broj: K-43/20 od 17. rujna 2020.

*Mrežni izvori:*

Agencija za elektroničke medije. *Izješće Hrvatskome saboru o radu Vijeća za elektroničke medije i Agencije za elektroničke medije u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2023.* URL: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2024/07/Izvjescje-o-rad-u-VEM-i-AEM-za-2023.pdf> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

Faktograf – udruga za informiranu javnost. URL: <https://faktograf.hr/2024/10/09/ponovno-se-siri-stari-video-radnika-mlinara-koji-gazi-kruh-u-kaseti/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Hanza media d.o.o. Zagreb. URL: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/skandalozan-oglas-pizzerije-iz-samobora-necemo-zaposliti-cetnike-iz-nisa-niti-nagrditi-grad-crcima-15246573> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Hrvatska radiotelevizija. URL: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/roditelji-navijaca-traze-pomoc-premijera-plenkovica-10954820> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Hrvatska udruga roditelja odgojitelja. URL: <https://huro.hr/reagiranje-na-javni-nastup-pucke-pravobraniteljice-stop-govoru-mrznje/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Hrvatski sabor. URL: <https://sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjescje-mandatno-imunitetnog-povjerenstva-o-zahtjevu-za-154> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Hrvatski Telekom d.d. URL: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ukidanje-imuniteta-troju-u-saboru-hajdemo-ukinuti-imunitet-svima-nama-20200918> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Index promocija d.o.o. URL: <https://www.index.hr/magazin/clanak/udruga-branitelja-trazi-da-se-alen-islamovic-proglasi-nepozeljnom-osobom-u-hrvatskoj/2594940.aspx> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

Lexpera d.o.o. URL: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/iz-obrazovanja/mladi-politickih-stranaka-potpisali-memorandum-o-suzdrzavanju-od-govora-mrznje-60288> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Lexpera d.o.o. URL: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/snose-li-politicari-odgovornost-za-govor-mrznje-na-drustvenim-mrezama-58644> (Datum pristupa: 7. 9. 2024.)

Lexpera d.o.o. URL: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/cenzura-na-drustvenim-mrezama-60555> (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

Lexpera d.o.o. URL: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/govor-mrznje-na-drustvenim-mrezama-kroz-sudsku-praksu-44756> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

Lexpera d.o.o. URL: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/odgovornost-politicara-za-koristenje-drustvenih-mreza-u-politicke-i-izborne-svrhe-zbog-govora-mrznje-od-strane-trecih-osoba-55504> (Datum pristupa: 7. 9. 2024.)

Povjerenik za informiranje. *Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama*. URL: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa-1.pdf> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

Pučki pravobranitelj. URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/izrazavanje-u-javnom-prostoru-2023/> (Datum pristupa: 3. 9. 2024.)

Radio slobodna Evropa. URL: <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-hdz-zastupnica-govor-mrznje/32232613.html> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Reuters Institute for the Study of Journalism. *Digital News Report 2024*. URL: [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ\\_DNR\\_2024\\_Digital\\_v10%20lr.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ_DNR_2024_Digital_v10%20lr.pdf) (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

RTL Hrvatska d.o.o. URL: <https://net.hr/danas/vijesti/homofobni-istup-o-kojem-bruji-hrvatska-29a580c4-8e6f-11ec-a8b8-0242ac12000f> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Telegram Media Grupa d.o.o. URL: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/pricali-smo-s-ljudima-koji-facebooku-pomazu-maknuti-govor-mrznje-s-weba-ide-im-bolje-nego-vladi/> (Datum pristupa 1. 9. 2024.)

Telegram Media Grupa d.o.o. URL: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/sramotan-govor-mrznje-u-saboru-litre-uvozi-se-ljude-iz-kulturoloski-neprihvatljivih-zemalja-nekompatibilnih-s-krscanskim-svijetom/> (Datum pristupa: 6. 9. 2024.)

Umjetničko istraživački projekt „Usputno zlo“. Fotodokumentacija s popisom lokacija obuhvaćenih projektom „Usputno zlo“. URL: [https://d35db1e3-3e41-4ff1-950d-9f8ca46fb9f5.filesusr.com/ugd/a3228a\\_ac2f4b8c6f9345c2ae038234d73ff4d8.pdf](https://d35db1e3-3e41-4ff1-950d-9f8ca46fb9f5.filesusr.com/ugd/a3228a_ac2f4b8c6f9345c2ae038234d73ff4d8.pdf) (Datum pristupa: 1. 9. 2024.)

Ured pučke pravobraniteljice. *Izješće pučke pravobraniteljice - analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2023*. URL: [https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesece\\_pucke\\_pravobraniteljice\\_za\\_2023\\_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188](https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesece_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188) (Datum pristupa: 4. 9. 2024.)



Ured pučke pravobraniteljice. *Priopćenje pučke pravobraniteljice vezano za isticanje poruka i simbola povezanih s ustaškim pokretom i NDH u Imotskom.* URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/priop-enje-pu-ke-pravobraniteljice-vezano-za-isticanje-poruka-i-simbola-povezanih-s-usta-kim-pokretom-i-ndh-u-imotskom/> (Datum pristupa: 5. 9. 2024.)

## **12. Prilozi**

*Popis slika:*

Slika 1. Piramida govora mržnje