

TEMIDA  
Jun 2014, str. 3-26  
ISSN: 1450-6637  
DOI: 10.2298/TEM1402003D  
Pregledni rad  
Primitljeno: 15.06.2014.  
Odobreno za štampu: 21.7.2014.

### Mehanizmi unapređenja institucionalnih kapaciteta za sprečavanje govora mržnje i zločina iz mržnje

MIRJANA DOKMANOVIĆ\*

*Izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije krajem 2012. godine omogućeno je da krivična dela učinjena iz mržnje budu strože sankcionisana. Ukoliko je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, sud tu okolnost treba da ceni kao otežavajuću prilikom odmeravanja kazne. Međutim, država još uvek zapostavlja preventivno delovanje u ovoj oblasti. Ne poklanja se dovoljno pažnje ni suzbijanju verbalnog izražavanja netrpeljivosti i diskriminacije koje najčešće prethodi aktu motivisanom mržnjom. Predmet ovog rada je sagledavanje mogućnosti unapređenja edukacije i koordinisanog delovanja države, a posebno policije, sudova, tužilaštava i jedinica lokalne samouprave, u cilju suzbijanja govora i zločina iz mržnje. Cilj rada je predstavljanje mehanizama unapređenja institucionalnih kapaciteta za sprečavanje ovog fenomena sprovedenih u okviru projekta Evropske unije „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Srbiji“. Zaključuje se da je edukacija državnih aktera ključna kako u sprovođenju zakona, tako i u formiranju vrednosnog sistema zasnovanog na ravnopravnosti i prihvatanju razlika.*

**Ključne reči:** govor mržnje, zločin iz mržnje, prevencija kriminaliteta, policija, pravosuđe.

---

\* Prof. dr Mirjana Dokmanović je vanredna profesorka na Fakultetu za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, Educons univerzitet. E-mail: mirad@eunet.rs

## Uvod

Govor mržnje je složena i, na žalost, široko prisutna pojava čiji se podstrekači mogu svuda naći (za skupštinskom govornicom, u medijima, školama, kafanama, političkom govoru, na internetu, uličnim zidovima...). Gde leži odgovornost? „Svuda.“, odgovara kratko Tulkens (2013:4). Motivi govora i delovanja iz mržnje nalaze se u stereotipima i predrasudama prema „različitima“. S obzirom da su to vrednosni stavovi koji se mogu menjati, najefikasniji način eliminisanja ovih pojava je menjanje negativnog odnosa (mržnje i netrpeljivosti) prema „različitima“ u smeru formiranja odnosa uvažavanja i tolerisanja „različitosti“. Na državi je odgovornost da podstiče te promene putem edukacije i menjanja stanja svesti u društvu. U tom poslu treba prvo da pođe od sebe. Uloga političara<sup>1</sup>, sudija, tužilaca, policijskih službenika, medijskih poslanika i prosvetnih radnika je ključna kako u sprovođenju zakona, tako u formiranju vrednosnog sistema zasnovanog na ravnopravnosti i prihvatanju razlika.

Uprkos tome što je govor mržnje u Republici Srbiji zabranjen zakonom, javni prostor, mediji i internet su puni poruka netrpeljivosti i poziva na proterivanje, ubijanje i linč pojedinaca ili grupa ljudi zbog njihovog rodnog identiteta, seksualne orijentacije, rasne, nacionalne ili verske pripadnosti ili nekog drugog ličnog svojstva. Romi su najčešće izloženi otvorenom govoru mržnje, kao i čestim napadima od strane pojedinaca i grupa (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije; Helsinški odbor za ljudska prava, 2013; ECRI, 2011). Faktor mržnje je često prisutan i u političkom govoru (Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2013).

U godišnjim izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti<sup>2</sup> (2014; 2013; 2012) upozorava se na incidente izražavanja netrpeljivosti i pozivanja na nasilje prema manjinskim grupama, najčešće pripadnicima romske i LGBT populacije, dok se državni organi podsećaju da su obavezni da na takve slučajeve reaguju. Izostajanje odgovarajuće i blagovremene reakcije dovodi do mržnjom motivisanog nasilja i napada na manjinske grupe (Poverenik

---

<sup>1</sup> Svi pojmovi koji su u ovom radu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

<sup>2</sup> Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je ustanovljen kao samostalan i nezavisan državni organ Zakonom o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS, br. 22/09). Prva poverenica za zaštitu ravnopravnosti, dr Nevena Petrušić, izabrana je 5.5.2010. godine. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/osnovne-informacije>, pristupljeno 15.12.2013.

za zaštitu ravnopravnosti, 2012; Beogradski centar za ljudska prava, 2014). U godišnjem izveštaju Poverenika za 2013. godinu primećuje se da izostaje adekvatna reakcija regulatornih tela i u slučajevima govora mržnje koji se šire posredstvom medija. Ovo se navodi i u godišnjem izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava (2014). Najnoviji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije (2013) takođe konstatuje da se grupe koje su najviše diskriminirane (Romi, žene, osobe sa invaliditetom i seksualne manjine) i nadalje često suočavaju sa govorom mržnje i pretnjama, što je zabeleženo i u godišnjem izveštaju Zaštitnika građana (2014).

Pored sveobuhvatne inkriminacije zločina iz mržnje i adekvatnog kažnjavanja počilaca, u godišnjem izveštaju Poverenika za 2011. godinu ističe se potreba obuke policije i pravosudnih organa „kako bi bili osposobljeni da adekvatno reaguju, sprovode istrage, sakupljaju i razmenjuju informacije i da, u saradnji sa drugim društvenim akterima, proaktivno deluju na suzbijanju zločina iz mržnje“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:33).

Polazeći od ovih preporuka, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa Poverenikom, preduzela je niz aktivnosti tokom 2013. i 2014. godine radi prevencije ovog fenomena u okviru IPA<sup>3</sup> 2011 projekta „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Republici Srbiji“<sup>4</sup> finansiranom

<sup>3</sup> Instrument za predpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) je finansijski instrument putem koga EU pruža podršku državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, uključujući Srbiju. Svrha instrumenta je pružanje pomoći korisnicima sredstava prilikom sprovođenja aktivnosti neophodnih za napredak u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Pravni okvir IPA uspostavljen je Uredbom Saveta (EC) No 1085/2006, dostupnoj na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02006R1085-20120301&qid=1397475599751&from=FR>. O IPA usmerenoj Srbiji vidi: [http://www.europa.rs/en/eu\\_assistance\\_to\\_serbia/ipa.html](http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia/ipa.html), pristupljeno 3.5.2014.

<sup>4</sup> IPA 2011 projekat „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Republici Srbiji“ usmeren je na povećanje sposobnosti Republike Srbije da obezbeđuje, štiti i unapređuje ljudska i manjinska prava na osnovu načela jednakosti i nediskriminacije. Projekat se sastoji od tri komponente: (1) podrške Kancelariji za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije; (2) podrška Povereniku za zaštitu ravnopravnosti; i (3) kampanja namenjena najširoj srpskoj javnosti. Aktivnosti su usmerene i na unapređenje osposobljenosti relevantnih ministarstava i vladinih institucija, pravosuđa, policije, medija, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva radi efikasne primene antidiskriminacionih zakona, politika i mera. Za svaku od ovih ciljnih grupa organizuju se aktivnosti u vidu obuka, preventivnih i promotivnih mera prevencije diskriminacije i unapređenja informisanosti. Aktivnosti uključuju i sveobuhvatnu procenu zakonodavnih i strateških potreba u oblasti borbe protiv diskriminacije. Projekat sprovodi Eptisa u konzorcijumu sa Beogradskim centrom za ljudska prava, DRC i GDSI. Predviđeno vreme trajanja projekta je 24 meseca (od 20.11.2012. do 19.11.2014.) Opširnije: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02\\_implementation\\_of\\_anti-discrimination\\_policies](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02_implementation_of_anti-discrimination_policies).

od strane Evropske unije. U ovom radu će se sumirati rezultati tih aktivnosti, nadograđujući se na upoznavanje sa pojmom govora mržnje i njegove zabrane u Republici Srbiji.

## **Govor mržnje**

### *Pojam*

Iako se izraz „govor mržnje“ široko koristi u pravnim, političkim, akademskim i javnim debatama i spisima, ne postoji opšte prihvaćena definicija ovog termina. On se odnosi na široki opseg izuzetno negativnih oblika izražavanja koji se kreću od iznošenja, podsticanja i širenja pretnje, netrpeljivosti, neprijateljstva i ekstremnih predrasuda (npr. negativnog stereotipiziranja manjinskih grupa), do huškanja i pozivanja na nasilje (McGonagle, 2013), a koja mogu da proizvedu drastične, pa čak i fatalne posledice po one na koje su usmerene. Ukoliko se toleriše, govor mržnje izaziva „osećaj kod velikog dela građana da je takvo ponašanje prema određenom licu/grupi društveno poželjno i opravdano, kao i da će takvo ponašanje biti tolerisano i da neće biti predmet odgovornosti“ (Mršević, 2013). Sadržaj poruka upućenih javnosti može da bude veoma ekstreman, kao u slučajevima pozivanja na rat i širenja ratne propagande.

S obzirom da je reč o javnom ispoljavanju mišljenja, fenomen govora mržnje je tesno povezan sa uživanjem pojedinih sloboda, kao što su sloboda izražavanja, mišljenja i veroispovesti, postavljajući izazov za države da odredi koji su to slučajevi kada se ove slobode, garantovane međunarodnim pravom ljudskih prava, mogu ograničiti, pa i sankcionisati. Ljudska prava i slobode nisu apsolutna prava, već su ograničena pravima i slobodama drugih. Ona podrazumevaju i odgovornost i obaveze. U slučaju govora mržnje, pokazuje se da je ponekad teško povući granicu između slobode izražavanja i potrebe ograničavanja ove slobode radi zaštite prava na dostojanstvo i drugih prava i sloboda drugih (Nancy, 2013). Nove tehnologije u digitalno doba, naročito internet, otvaraju nove izazove i probleme u ovoj oblasti, vezane, između ostalih, i za pitanje slobode medija i demokratizacije društva (Steering Committee on Media and Information Society, 2013).

---

pdf, pristupljeno 12.05.2014. Za detalje o rezultatima projektnih aktivnosti vidi: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

Evropska konvencija o ljudskim pravima<sup>5</sup> ustanovljava institucionalni okvir za suzbijanje ekstremizama i oblika izražavanja koji se smatraju da su u suprotnosti sa Konvencijom (uključujući rasizam, ksenofobiju, antisemitizam, agresivni nacionalizam i diskriminaciju pripadnika manjina i imigranata), kako to navodi Preporuka R 97(20) Komiteta ministara Saveta Evrope o govoru mržnje<sup>6</sup>, kao i drugi akti Saveta Evrope<sup>7</sup> i Preporuka br. 7 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije<sup>8</sup>. S obzirom na različita shvatanja koncepta govora mržnje od strane država, Savet Evrope je pripremio „Vodič o govoru mržnje“<sup>9</sup> koji treba da posluži kao smernica vladama i sudovima u borbi protiv govora mržnje.

Evropski sud za ljudska prava (European Court of Human Rights, 2012) je svojom praksom ustanovio određene parametre za određivanje šta je govor mržnje kako bi takav govor mogao biti izuzet iz opšte zaštite koju pruža sloboda izražavanja<sup>10</sup> ili sloboda udruživanja<sup>11</sup>. U tom pogledu Sud primenjuje čl. 17 Konvencije<sup>12</sup> u slučajevima kada određeni komentari predstavljaju govor mržnje i time negiraju osnovne vrednosti Konvencije. Takođe, može da primenjuje ograničenja iz čl. 10 st. 2 i iz čl. 11<sup>13</sup>. Međutim, Sud (European Court

<sup>5</sup> European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

<sup>6</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), stranici pristupljeno 14.3.2014.

<sup>7</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 (2007), Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, of 29 June 2007. Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, 28 January 2003.

<sup>8</sup> General Policy Recommendation No. 7 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on national legislation to combat racism and racial discrimination

<sup>9</sup> Weber, A. (2008) *Manual on Hate Speech*, Strasbourg: Council of Europe. Council of Europe Fact sheet 4 “Hate speech”. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1477721&Site=DC>, pristupljeno 14.3.2014.

<sup>10</sup> Article 10, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

<sup>11</sup> Article 11, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

<sup>12</sup> Zabrana zloupotrebe prava: „Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava ili sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom.“

<sup>13</sup> Ograničenja koja se smatraju neophodnim za očuvanje nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

of Human Rights, 2012:1) je oprezan u formulisanju svojih zaključaka i razlikuje podsticanje na ekstremizam od prava pojedinaca, uključujući novinare i političare, na slobodno izražavanje svojih stavova i da time „uvrede, šokiraju ili uznemire“ druge<sup>14</sup>.

### *Zabrana govora mržnje u nacionalnom zakonodavstvu*

Ustav Republike Srbije<sup>15</sup> garantuje svakome poštovanje i zaštitu dostojanstva ličnosti (čl. 23), pravo na zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda (čl. 22), uključujući pred sudovima i drugim državnim organima na principu jednakosti (čl. 36). Pored zabrane diskriminacije (čl. 21), Ustav zabranjuje izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 49). Najviši pravni akt države jasno ukazuje da su slobode i ljudska prava ograničena slobodama i ljudskim pravima drugih. Sloboda izražavanja, ispoljavanja vere i uverenja, širenje informacija i okupljanja ne može se koristiti niti biti opravdanje za izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Stoga Ustav dozvoljava ograničenje tih sloboda u slučaju govora mržnje (čl. 43 st. 3, čl. 44. st. 3, čl. 50 st. 3, čl. 54. st.4).

Republika Srbija zabranjuje i sankcioniše govor mržnje svakog tipa, bio on u verbalnom, pismenom, elektronskom, posterskom, plakatnom ili uličnografitnom obliku. Član 11 Zakona o zabrani diskriminacije<sup>16</sup> definiše govor mržnje kao „izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima ili drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način“. Element javnosti je bitan. Govor mržnje ne pogađa samo pojedinca odnosno grupu na koju je neposredno usmeren; on je posredno usmeren i prema trećim licima, radi izazivanja i širenja mržnje, nasilja ili diskriminacije, a „naročito je opasan ukoliko je upućen publici koja se nalazi u situaciji da joj je takav govor nametnut“ (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014:69–70).

Zakon zabranjuje i „uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njihovog

<sup>14</sup> Vidi kompilaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava u informativnom materijalu od juna 2012. godine [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf), pristupljeno 14.2.2014.

<sup>15</sup> Službeni glasnik RS, br. 98/06.

<sup>16</sup> Službeni glasnik RS, br. 22/09.

ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje“ (čl. 12). Izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti Zakon smatra teškim oblikom diskriminacije (čl. 13).

Zakon o javnom informisanju<sup>17</sup> zabranjuje „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili njihove seksualne opredeljenosti, bez obzira da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo“ (čl. 38). Govor mržnje zabranjuju i Zakon o radiodifuziji<sup>18</sup> (čl. 21), Zakon o oglašavanju<sup>19</sup> (čl. 6 i 7) i Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja<sup>20</sup>.

Prepoznajući društvenu opasnost govora mržnje, Krivični zakonik<sup>21</sup> sankcioniše propagiranje rasne mržnje i podsticanje na rasnu diskriminaciju (čl. 387, st. 3), širenje tekstova, slika ili svakog drugog predstavljanja ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, st. 4), javnu pretnju da će, protiv lica ili grupe lica zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, izvršiti krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora veća od četiri godine zatvora (čl. 387, st. 5), izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317, st. 1) i javno izlaganje poruzi lica ili grupe zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, nacionalnosti, etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva (čl. 174). Verbalno izražavanje mržnje zabranjeno je i u članu 344a koji se odnosi na nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu.

### *Grafiti mržnje*

Ispisivanje mržnjom i netrpeljivošću motivisanih poruka u javnom prostoru predstavlja posebno opasnu podvrstu govora mržnje (Mršević, 2012; Mršević, 2013). Ukoliko ostanu dovoljno dugo, takve poruke proizvode utisak

<sup>17</sup> Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – odluka US i 41/2011 – odluka US.

<sup>18</sup> Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 i 62/06.

<sup>19</sup> Službeni glasnik RS, br. 79/05.

<sup>20</sup> Službeni glasnik RS, br. 41/09.

<sup>21</sup> Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

o svojoj dozvoljenosti i prihvatljivosti, čime otvaraju vrata novim „produktima“ sličnog tipa, ohrabruju istomišljenike tvorca grafita mržnje i „mobilišu ih poručujući im da nisu sami i jedini, ima onih koji misle isto i kojima se mogu pridružiti, jer je došlo vreme za okupljanje i za akciju“ (Mršević, 2014: 11). Takve javne pretnje zastrašuju ne samo ciljanu grupu, već i širu populaciju, izazivajući opštu nesigurnost i strah, naročito ukoliko izostane blagovremena i odgovarajuća reakcija gradskih vlasti. Mršević (2012: 14) upozorava da grafiti mržnje „otvaraju mentalna vrata panici, jer njihovo prisustvo pokazuje našu ranjivost u kulturi tolerisane mržnje i tolerisanog nasilja“.

Stepen društvene opasnosti grafita mržnje zavisi i od njihove kontekstualizacije, odnosno od mesta i vremena kada se pojavljuju. Njihova poruka je snažnija ukoliko je ispisana na podlozi koja dodatno naglašava njihov preteći sadržaj (na primer, u romskim naseljima, na kućama branitelja ljudskih prava ili pripadnika LGBT populacije, crkvama, istorijskim dobrima ili nadgrobnim spomenicima) ili u određenom vremenu (na primer, tokom političke kampanje i pre najavljenog održavanja Parade ponosa). Ovakvi grafiti su posebno opasni ukoliko se pojavljuju u i oko školskih dvorišta, ne samo zbog podsticanja na vršnjačko nasilje, već i zbog podsticanja negativnih predrasuda kod dece i mladih, kod kojih se vrednosni stavovi tek uobličavaju, prema pojedinim manjinskim zajednicama.

Autori poruka mržnje po pravilu ostaju nevidljivi, a takvo verbalno nasilje nesankcionisano, iako predstavlja nesumnjivu pretnju, najavu i moguću prethodnicu stvarno učinjenog nasilja. Ovakvi slučajevi u praksi nisu retki (Mršević, 2012; Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012). Odgovarajuća i blagovremena reakcija državnih organa na grafite mržnje po pravilu izostaje. Ukoliko ima reakcija, one uglavnom dolaze od strane građana i organizacija civilnog društva.

## **Zločin iz mržnje u nacionalnom zakonodavstvu**

Kada društvo toleriše omalovažavanje, pretnje i verbalno nasilje prema pripadnicima određenih grupa, fizičko nasilje raste. Povećava se broj krivičnih dela izazvanih predrasudama i mržnjom, što „predstavlja poseban problem bezbednosti i javnog reda“ (Petrović, 2013: 35). Viktimizacija ne dotiče samo neposredne žrtve, već i njihove porodice i širu zajednicu. Posredne posledice su rast tenzija i netrpeljivosti između većinske i manjinske zajednice, kao



i opšte nesigurnosti svih građana. Stoga mnoga zakonodavstva sankcionišu zločin iz mržnje (FRA, 2012).

Budući da su krivična dela motivisana mržnjom sve učestalija i u našem društvu, zakonodavac je prepoznao probleme i krajem 2012. godine usvojio izmene i dopune Krivičnog zakonika<sup>22</sup> kojima je uveo otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje. Prema članu 54a, „ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rod-nog identiteta drugog lica, tu okolnost sud će ceniti kao otežavajuću okolnost, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela.“ Unošenje ove novine u zakonodavstvo ima i simbolični značaj, jer pokazuje da zakonodavac prepoznaje društvenu opasnost krivičnih dela motivisanih predrasudama i iskazuje spremnost da takvo ponašanje osudi. Zločin iz mržnje je opasniji od drugih krivičnih dela po tome što je žrtva izabrana zbog toga šta, odnosno koju grupu predstavlja, a ne zbog toga ko je ta žrtva konkretno. Time se poruka prenosi na širu grupu čiji je žrtva član (Petrović, 2013: 34).

## **Značaj jačanja kapaciteta države za sprovođenje zakona**

Zločini iz mržnje „često počinju rečima“ (Tulkens, 2013:7). Verbalno izražavanje mržnje i netrpeljivosti tesno je povezano sa realnim aktima nasilja prema pripadnicima pojedinih manjinskih grupa (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012; Beogradski centar za ljudska prava, 2014). U osnovi takvog izražavanja su uvek predrasude. Učinioci ovih dela posežu za nasiljem (verbalnim i/ili fizičkim), jer „pogrešno veruju da im od pripadnika manjinskih grupa pretili neka opasnost; neadekvatno reaguju na ponašanja koja tumače kao uvredljiva po sebe i sebi bliska lica; ili veruju da se na taj način bore za ostvarenje svojih političkih i nacionalnih ideala“ (Kovačević, 2009:95). Ćirić (2011:29) stoga zaključuje da se „sredstvo i način za suzbijanje zločina iz mržnje u stvari ne nalazi toliko u sferi krivičnog prava, koliko u sferi edukacije i razvijanja atmosfere tolerancije, nediskriminacije i demokratskih društvenih odnosa“. Pravna norma jeste bitna, ali nedovoljna za suzbijanje ovakvih štetnih ponašanja; spremnost države da kazni učinioce mora biti jasno iskazana, ali se time ne utiče na promenu njihovih vrednosnih stavova. Sama pretnja kaznom ne

<sup>22</sup> Službeni glasnik RS, br. 121/12.

mora mnogo značiti, s obzirom da je reč o psihološkim, sociološkim i kulturološkim fenomenima koji zahtevaju odgovore van domena samog prava<sup>23</sup>.

Pored značaja zakonskih normi i sankcija u ovoj oblasti, godišnji izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (2012, 2013) ukazuju na važnost jačanja kapaciteta države za suzbijanje i prevenciju govora mržnje. Preporuke organima javne vlasti (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012) odnose se, između ostalih, na jačanje edukacije, podizanje svesti javnosti i uspostavljanje koordinisanog odgovora svih nadležnih organa i medija na suzbijanju govora mržnje i diskriminatornih stavova. Pored toga, oni se podstiču da deluju „u cilju menjanja društvenih i kulturnih obrazaca koji se zasnivaju na stereotipima i predrasudama prema manjinskim grupama“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:103). U pogledu edukacije, preporučuje se „obuka policijskih službenika za suzbijanje zločina iz mržnje, kako bi bili osposobljeni da adekvatno reaguju, sprovode istrage, sakupljaju i razmenjuju informacije, saraduju sa tužiocima, kao i da u saradnji sa drugim društvenim akterima proaktivno deluju na suzbijanju zločina iz mržnje“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:105). Preporuke Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije<sup>24</sup> i Komesara za ljudska prava Saveta Evrope<sup>25</sup> takođe nalažu Republici Srbiji da preduzme mere radi edukacije nosilaca pravosudnih funkcija u ovoj oblasti.

Pored onih koji sprovode zakone, potrebno je edukovati i one koji ih formulišu i usvajaju. Ovakav zaključak nameću rezultati istraživanja predstavnika javne vlasti o njihovom odnosu prema diskriminaciji<sup>26</sup>. Rezultati pokazuju da

---

<sup>23</sup> U prilog ovom zaključku Čirić (2011:30) navodi sledeće: „Lako je na primer osuditi mladića, koji ponesen svojim mladalačkim žarom, ekstravagancijom, ideološkim slepilom, promoviše nasilje i govori govorom mržnje. Ali, da li smo time rešili problem? Da li smo dotičnog, njegove prijatelje i rodbinu, edukovali na pravi način, prevaspitali, ili smo ih u stvari samo dalje gurnuli u još veću (samo)izolaciju, mržnju i ideološko slepilo, iz kojeg će proizići nešto još i gore od samog govora mržnje, zapravo realni zločin mržnje. Drugim rečima, ako jednog mladića osudimo na dužu zatvorsku kaznu zbog govora mržnje prema Romima, onda je pitanje, šta će se dogoditi kada taj izađe iz zatvora – da li će on iz straha, ili zbog stvarne sopstvene resocijalizacije reći: ne, neću više to da radim, ili će, umesto govora mržnje, posegnuti za zločinom mržnje?“

<sup>24</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Serbia, of 13 April 2011, CERD/C/SRB/CO/1. para. 13.

<sup>25</sup> Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Serbia on 12–15 June 2011, Strasbourg, CommDH(2011)29. Para. 134.

<sup>26</sup> Istraživanje je sprovedeno oktobra 2013. godine u okviru projekta „Podrška Povereniku za zaštitu ravnopravnosti za efikasnu primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u Srbi-

„trećina predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti ne zna ili misli da govor mržnje nije zakonom zabranjen“, a isto toliki procenat njih „ne prepoznaje govor mržnje prema LGBT osobama u konkretnom slučaju“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014:32). Sve navedeno potvrđuje da je bilo opravdano da se suzbijanje govora mržnje uvrsti među ključne zadatke Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije usvojene 2013. godine.

## **Smernice UN za strateške odgovore države na javno podsticanje mržnje**

Rabatski akcioni plan zabrane javnog zagovaranja nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje<sup>27</sup> može da posluži Republici Srbiji kao korisna osnova u formulisanju i unapređenju odgovora na ove negativne društvene pojave. Dokument je rezultat serije ekspertske sesija<sup>28</sup> koje je organizovala Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava tokom 2011. godine kao odgovor na porast incidenata i konflikata širom sveta koji podstiču nacionalnu, rasnu ili versku mržnju.

Rabatski akcioni plan daje konkretne preporuke državama u oblasti zakonodavstva, pravosuđa i politika. Državama se preporučuje da u zakonima jasno definišu ključne pojmove kao što su mržnja, diskriminacija, nasilje i netrpeljivost, rukovodeći se definicijama datim u Kamdenskim principima o slobodi izražavanja i ravnopravnosti<sup>29</sup>. Države treba da obezbede da se trodelna

---

ji koji sprovodi program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP). Istraživanjem su obuhvaćeni predstavnici/e zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, iz 10 različitih institucija: Narodne skupštine Republike Srbije, Skupštine AP Vojvodine, skupština gradova, skupština opština, Vlade Republike Srbije, Pokrajinske vlade, gradskih veća, opštinskih veća, sudova i tužilaštva. Dostupno na: [http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj\\_odnos\\_predstavnikava\\_javne\\_vlasti\\_prema\\_diskriminaciji\\_u\\_srbiji\\_final.pdf](http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_odnos_predstavnikava_javne_vlasti_prema_diskriminaciji_u_srbiji_final.pdf), pristupljeno 19.5.2014.

<sup>27</sup> Zaključci i preporuke ekspertske sesije usvojene su u Rabatu 5. oktobra 2012. godine u vidu Akcionog plana. Dokument, kao i prateće studije od značaja, prilozi i izveštaji stručnjaka, dostupni su na: [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx), stranici pristupljeno 10.10.2013.

<sup>28</sup> Radionice na kojima je učestvovalo 45 stručnjaka i preko 200 posmatrača održane su u Evropi (Beč, 9–10.02.2011.), u Africi (Najrobi, 6–7.04. 2011.), u Aziji i Pacifiku (Bangkok, 6–7.7. 2011.) i u Južnoj Americi (Santjago de Čile, 12–13.10. 2011).

<sup>29</sup> Kamdenske principe je izradila Globalna kampanja za slobodu izražavanja, Article 19, 2009. godine. Kamdenski principi predstavljaju progresivno tumačenje međunarodnog prava i

provera za ograničenje slobode izražavanja – legalnost, srazmernost i neopodnost – takođe primenjuje i na slučajeve podsticanja na mržnju.

Dokument iz Rabata predlaže uspostavljanje visokog praga za definisanje ograničenja slobode izražavanja i definisanje podsticanja na mržnju, kao i primenu člana 20 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>30</sup>. Sudovima se nalaže da se redovito informišu o međunarodnoj, regionalnoj i komparativnoj sudskoj praksi u ovoj oblasti. Krivične sankcije za nezakonite oblike izražavanja treba da budu poslednja mera koja će se primenjivati samo u strogo opravdanim slučajevima.

Kako bi se delovalo na eliminisanje uzroka izražavanja koja podstiču na nasilje, netrpeljivost ili diskriminaciju, neophodno je razviti širok opseg političkih mera (na primer u oblasti obrazovanja o različitosti), kao i politike osnaživanja manjina da koriste svoje pravo na slobodu izražavanja. Države se stoga opominju da su dužne da prekinu praksu neprocesuiranja. One bi trebalo da se više angažuju i radi suzbijanja negativnih stereotipa i diskriminacije pojedinaca i zajednica. Akcioni plan ističe značaj obuke prosvetnih radnika i uvođenja međukulturnog razumevanja u školski program. Državama se preporučuje da jačaju kapacitete za edukaciju policije i sudske administracije, te sistematski prikupljaju podatke o slučajevima podsticanja na mržnju.

## **Aktivnosti u okviru IPA 2011 projekta**

Imajući u vidu prirodu, motive i društvenu opasnost govora i radnji učinjenih iz mržnje, kao i preporuke međunarodnih ugovornih tela i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Kancelarija za ljudska i manjinska prava je u okviru IPA 2011 projekta sprovela niz aktivnosti u cilju prevencije i suzbijanja ovog fenomena. One uključuju edukaciju, istraživanje, podizanje javne svesti i zagovaranje za uspostavljanje koordinisanog odgovora svih nadležnih aktera na govor i dela učinjena iz mržnje. Ciljne grupe obuhvataju sudije, tužioce, policijske službenike, državne i lokalne funkcionere, socijalne i prosvetne radnike, medije i civilno društvo.

---

standarda, praksu država i opšte principe prava prihvaćene od strane zajednice nacija u ovoj oblasti. V. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>, stranici pristupljeno 3.4.2014.

<sup>30</sup> „Svako zagovaranje nacionalne, rasne i verske mržnje koje podstiče diskriminaciju, netrpeljivost i nasilje biće zabranjeno zakonom.“

### *Edukacija sudija i tužilaca*

Uvođenje motiva mržnje kao otežavajuće okolnosti prilikom odmeravanja kazne za krivično delo dovelo je do potrebe da se sudije i tužioci upoznaju sa ovom novinom i osposobe za sprovođenje u praksi. Otkrivanje postojanja mržnje kao motiva krivičnog dela je, pored obezbeđenja dokaza, najteži deo za istragu, jer je u pitanju subjektivno osećanje koje je u praksi veoma teško dokazati, naročito ako počinitelj pre izvršenja dela nije otvoreno iskazivao neprijateljstvo, primera radi, ispisujući grafite (Petrović, 2013). Stoga tužilaštvo u saradnji sa policijom mora naći načina da dokaže vezu počinioaca sa idejama mržnje i netrpeljivosti. Radi se o složenom postupku čiji uspeh zavisi od stepena osposobljenosti sudija, tužilaca i policijskih službenika. U tom cilju, maja 2013. godine održana je edukacija akreditovanih trenera Pravosudne akademije, kako bi mogli, putem odgovarajućeg modula, dalje obučavati sudije i tužioce. Za njih je pripremljen nastavni materijal<sup>31</sup> koji je uključio i brojne primere iz strane<sup>32</sup> i domaće sudske prakse.

### *Edukacija policijskih službenika*

Obuka policije obuhvatila je sve nivoe (osnovnu policijsku obuku i stručno usavršavanje) i sve ciljne podgrupe (visoke rukovodioce, policijske službenike i polaznike osnovne obuke). Težište je bilo na održivosti i podsticanju stalne nadogradnje nastavnih sadržaja i metoda u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije.

#### a) Seminar za visoke rukovodioce Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP-a)

Seminar „Uloga MUP-a u prevenciji i suzbijanju diskriminacije“, održan u Narodnoj skupštini 14. juna 2013. godine, okupio je visoke rukovodioce MUP-a iz sedišta i policijskih uprava iz cele zemlje<sup>33</sup>, kako bi se detaljno upoznali sa ulo-

<sup>31</sup> Dostupan na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

<sup>32</sup> Uključivši prevod biltena Evropskog suda o ljudskim pravima o govoru mržnje od juna 2012. godine. [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf), pristupljeno 14.2.2014.

<sup>33</sup> <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/arhiva-dogadjaja/227-ministarstvo-unutrasnjih-poslova-u-prevenciji-i-borbi-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 20.1.2014,

gom policije u sprovođenju Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije koja je tada bila pred usvajanjem<sup>34</sup>. Na skupu su predstavljene teme važne za implementaciju antidiskriminacionih politika, kao što su prepoznavanje diskriminacije i mehanizmi zaštite; diskriminacija na radu; odnos etike, diskriminacije i zlostavljanja na radu; govor mržnje i zločin iz mržnje. Zbornik radova<sup>35</sup> sa ovog skupa distribuirao se svim policijskim upravama u zemlji kako bi se što širi krug policijskih službenika upoznao sa ulogom i odgovornošću policije u ovoj oblasti.

b) Unapređenje planova, programa i sadržaja Centra za osnovnu policijsku obuku

Imajući u vidu da je dobro obučena policija najbolja garancija protiv lošeg postupanja, kao i za blagovremenu i odgovarajuću zaštitu žrtava kršenja ljudskih prava, Centar za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici obezbeđuje kontinuirano školovanje polaznika, budućih policijskih službenika, o ljudskim pravima i slobodama. Ova edukacija uključuje i teme kao što su prevencija lošeg postupanja i torture, reagovanje na vidove rasne, nacionalne i etničke diskriminacije, ksenofobije i sa njima povezane različite vidove netrpeljivosti zasnovane na predrasudama.

Procena potreba unapređivanja ove obuke, urađena početkom 2013. godine u saradnji sa Upravom za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku, kao i rukovodstvom i trenerima ovog Centra, pokazala je da ima prostora za dalje obogaćivanje nastavnih sadržaja i metoda. Ovome je doprinelo i uvođenje posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje, što je zahtevalo da se obezbedi da budući policijski službenici steknu odgovarajuća znanja o postupanju u slučaju zločina iz mržnje u okviru njihovog delokruga (prvenstveno u prikupljanju dokaza u toku istrage). Pored ove problematike, radionica sa trenerima Centra<sup>36</sup> je obuhvatila razmatranje pripreme odgovarajućeg nastavnog sadržaja u vezi rada policije sa ekstremnim i desničarskim grupama, disciplinskih sankcija u slučaju kršenja ljudskih prava i diskrecionih ovlašćenja policijskih službenika, prava i obaveza iz radnih odnosa

---

– <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/doga%C4%91aji/mup-u-prevenciji-i-borbi-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 30.1.2014.

<sup>34</sup> Vlada RS je usvojila Strategiju 29. juna 2013. godine.

<sup>35</sup> Dostupan je na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

<sup>36</sup> <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/388-unapredenje-nastavnog-plana-i-programa-i-nastavnih-sadrzaja-u-centrima-za-obuku-policije>, pristupljeno 9.12.2013; [http://www.copo.edu.rs/Jezik\\_kosti\\_nema\\_ali\\_kosti\\_lomi-160-1-383](http://www.copo.edu.rs/Jezik_kosti_nema_ali_kosti_lomi-160-1-383), pristupljeno 3.2.2014.

i korišćenja nediskriminatornog i rodno osetljivog jezika. Akcenat je stavljen na razumevanje uzroka i posledica diskriminacije i vezu sa predrasudama i stereotipima, prepoznavanje oblika u kojima se diskriminatorno ponašanje pojavljuje, kao i razumevanje uloge policije u suzbijanju i prevenciji diskriminacije.

Radi obogaćivanja nastavnih metoda studijama slučaja, trenerima je stavljeno na raspolaganje mnoštvo primera iz strane i domaće prakse, uključivši praksu, preporuke i mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

c) Obuka policijskih službenika radi prepoznavanja govora mržnje i postupanja u cilju njegove prevencije

Uvođenjem strožeg sankcionisanja krivičnih dela učinjenih iz mržnje u zakonodavstvo, značajne kompetencije su date policiji s obzirom na njenu ulogu u krivičnoj istrazi. Policija mora biti dobro obučena da prepozna govor i dela motivisane mržnjom i netrpeljivošću, proceni nivo opasnosti koje izazivaju i preduzme odgovarajuće radnje u cilju prikupljanja dokaza i pokretanja krivične prijave, kao i eventualne zaštite žrtava.

U tom cilju organizovan je seminar<sup>37</sup> za trenere Centra za osnovnu policijsku obuku kome su prisustvovali i po tri policijska službenika iz 11 lokalnih samouprava<sup>38</sup> u kojima se u okviru ovog IPA projekta sprovode pilot aktivnosti radi prevencije diskriminacije. Obučeni policijski službenici učestvovali su u debatama na lokalnom nivou, organizovanim radi podsticanja osmišljavanja koordinisanog odgovora svih nadležnih aktera, radi prevencije govora i zločina iz mržnje u tim sredinama.<sup>39</sup>

d) Napredna obuka policijskih službenika – trenera

U cilju uspostavljanja sveobuhvatnog sistema edukacije policijskih službenika u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije, organizovana je napredna obuka<sup>40</sup> policijskih službenika – trenera koji su već prethodno osposobljeni za

<sup>37</sup> Seminar je održan 9. oktobra 2013. godine u Centru za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/389-obuka-policije-u-suzbijanju-govora-mrznje-i-zlocina-iz-mrznje>, pristupljeno 2.12.2013.

<sup>38</sup> Bor, Ivanjica, Jagodina, Kosjerić, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Odžaci, Prijepolje, Vranje i Žitište.

<sup>39</sup> Ove aktivnosti se održavaju u periodu decembar 2013 – juni 2014.

<sup>40</sup> Održana su dva ciklusa obuke radioničarskog tipa (u Vrnjačkoj Banji 12–14.03.2014. i u Sremskoj Kamenici 19–21.3.2014.). Ovu obuku je pohađalo 40 policijskih službenika/ca – trenera

planiranje, organizovanje i realizovanje nastave, kao i za rukovođenje u oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja<sup>41</sup>. Sadržaj obuke je obuhvatio teme koje su, u prethodnom procesu procene potreba za obukom, utvrđene na osnovu konsultacija i sugestija od strane Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku. Lista tema je uključila, između ostalog, osnove prepoznavanja diskriminacije, pojam, uzroci, posledice i oblici; pravni i institucionalni okvir borbe protiv diskriminacije; razlikovanje diskriminacije od zlostavljanja na radu; kodeks policijske etike; disciplinska odgovornost i njen značaj u oblasti diskriminacije; zaštita privatnosti na radnom mestu; antidiskriminacioni preventivni mehanizmi u MUP-u (kolega za podršku, posrednik, osobe od poverenja i dr.); govor mržnje i zločin iz mržnje; rodna ravnopravnost i rodno zasnovana diskriminacija; upotreba nediskriminatornog i rodno osetljivog jezika, a sve uz naglasak na studije slučajeva i praksu i preporuke Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

e) Priprema nastavnog materijala za obuku policije u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije

Pored edukacije, napredna obuka policijskih službenika – trenera, opisana u prethodnom odeljku, imala je i dodatni cilj – procenu potreba nastavnih jedinica koje će sadržati materijal koji će obučeni treneri koristiti u realizaciji nastave. Nastavni materijal (koji obuhvata i teme vezane za govor mržnje i zločin iz mržnje), u formi priručnika pod nazivom „Ravnopravnost i diskriminacija“, koristiće se od drugog polugodišta 2014. godine na seminarima u okviru Programa stručnog usavršavanja koji donosi ministar unutrašnjih poslova, a realizuje se korišćenjem sredstava Ministarstva. Stručno usavršavanje će se realizovati putem instruktivnih seminara uz korišćenje različitih metodoloških pristupa, kao što su interaktivna predavanja, studije slučajeva, radionice, diskusije, igranje uloga, grupni rad i video zapisi.

---

iz 27 policijskih uprava (Vranje, Kragujevac, Niš, Novi Pazar, Užice, Bor, Zaječar, Jagodina, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Pirot, Prokuplje, Prijepolje, Čačak, Sremska Mitrovica, Šabac, Valjevo, Sombor, Beograd, Kikinda, Zrenjanin, Pančevo, Subotica, Novi Sad, Smederevo i Požarevac), kao i 12 predstavnika/ca Uprave policije u sedištu, Uprave granične policije, Uprave za upravne poslove, Uprave saobraćajne policije i Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku.

<sup>41</sup> <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/668-suzbijanje-diskriminacije-i-zastita-ravnopravnosti-u-radu-policijskih-sluzbenika>, pristupljeno 6.05.2014, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/657-obuka-policijskih-sluzbenika-o-antidiskriminaciji-i-zastiti-ravnopravnosti>, pristupljeno 6.5.2014.



*Istraživanje o stavovima kriminalističkih policijskih službenika o diskriminaciji*<sup>42</sup>

U okviru naučno-istraživačkog projekta „Položaj i uloga policije u demokratskoj pravnoj državi (2012–2015)“, Kriminalističko-policijska akademija je početkom 2014. godine sprovedla istraživanje o stavovima pripadnika kriminalističke policije o osnovnim pojavnim oblicima diskriminacije. Cilj ovog istraživanja je određivanje trenutnog stanja, prepreka i mogućih rešenja po pitanju diskriminacije u okviru policijskih snaga i otkrivanje socio-demografskih pokretača diskriminacije, dok se specifični ciljevi odnose na razumevanje ciljeva policijske delatnosti, stavova prema primeni zakona, percepcije diskriminacije u odnosu prema osetljivim grupama i ličnog doživljaja diskriminacije. Ovo je prvo istraživanje ovakve vrste sprovedeno u okviru ove ciljne grupe, te su njegovi rezultati značajni u pogledu sagledavanja postojećeg odnosa policije prema diskriminaciji uopšte. Rezultati istraživanja su korisni i kao putokaz u osmišljavanju edukacije u oblasti ljudskih prava kako postojećih, tako i budućih policijskih službenika, sa ciljem eliminacije predrasuda i obezbeđenja profesionalnog postupanja prema licima koje karakteriše bilo koji vid različitosti.

*Edukacija nosilaca javnih funkcija na lokalnom nivou*

Aktivnosti IPA 2011 projekta obuhvataju i pokretanje pilot mera u 11 izabranih lokalnih samouprava prevencije diskriminacije i promocije antidiskriminacionih politika i mehanizama<sup>43</sup>. Jedna od ovih preventivnih mera odnosi se na pokretanje javnih debata o grafitima mržnje kako bi se lokalna javnost, a naročito predstavnici opštinskih uprava, sudije, tužioci, novinari, prosvetni i socijalni radnici, naučili da prepoznaju ovaj oblik govora mržnje i njegove dalekosežne štetne posledice. Pripremljena je publikacija<sup>44</sup> o grafitima mržnje

<sup>42</sup> Istraživanje koje je sproveo dr Radomir Zekavica predstavljeno je u njegovom radu „Odnos policije prema diskriminaciji u Srbiji“ objavljenom u ovom broju Temide.

<sup>43</sup> Saglasnost o sprovođenju ovih pilot mera tokom 2013. i 2014. godine potvrđena je potpisivanjem Protokola o saradnji između Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Stalne konferencije gradova i opština i predstavnika/ca 11 lokalnih samouprava (Bor, Vranje, Žitište, Ivanjica, Jagodina, Kosjerić, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Odžaci i Prijepolje) 29.10.2013. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/kancelarija-mediji/439-rtv-potpisan-protokol-za-borbu-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 4.4.2014.

<sup>44</sup> Publikacija „O grafitima mržnje“ autorke dr Zorice Mršević je dostupna na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>, pristupljeno 4.5.2014. Po završetku debate u lokalnim samoupravama u junu 2014. godine, izradiće se

koja objašnjava zašto su ulični natpisi sa porukama mržnje podvrsta govora mržnje, koji su njegovi efekti, šta su mizoginija i homofobija u javnom prostoru, kako se manipuliše mržnjom i koji su osnovi zakonskog sankcionisanja grafita mržnje. Ove tematske rasprave su prilika i da se lokalni akteri podstaknu da preduzmu sveobuhvatnu i koordinisanu akciju radi prevencije i eliminisanja grafita mržnje i tako doprinesu sprečavanju eventualnog preliivanja verbalnih pretnji „drugačijima“ i huškanja na nasilje u fizičko nasilje. U tom cilju lokalnim akterima se nudi na promišljanje model protokola o eliminaciji grafita mržnje i suzbijanju svih oblika diskriminacije na lokalnom nivou<sup>45</sup>.

### *Edukacija novinara*

Edukativno usmerene aktivnosti obuhvatiće i medije putem seminara za novinare i urednike o etičkom izveštavanju<sup>46</sup>. Pored upoznavanja sa antidiskriminacionom legislativom, politikama i mehanizmima, teme obuke će uključiti prepoznavanje diskriminacije i upotrebu nediskriminatornog govora.

## **Zaključak**

Iskustva u sprovođenju aktivnosti u cilju suzbijanja govora i zločina iz mržnje u okviru IPA 2011 projekta potvrđuju da je edukacija od suštinskog značaja za razumevanje i prihvatanje različitosti, što doprinosi sprečavanju navedenih štetnih pojava. Ohrabruje da su državne institucije nadležne za sprovođenje zakona prepoznale tu potrebu i uvrstile teme vezane za ravnopravnost i nediskriminaciju u nastavne sadržaje obuke svojih kadrova. Iskustva iz navedenih edukativnih aktivnosti ukazuju da je ključ uspeha u temeljnim pripremama tog procesa, polazeći od procene i identifikacije potreba, ishoda, tema, nastavnih metoda i ciljnih grupa obuke. Efikasnost se povećava ukoliko se u prvi krug obuke uključe akreditovani predavači i treneri ciljane grupe profesionalaca (u navedenim slučajevima, sudije, tužioci i policijski službenici), s obzirom da oni već poseduju potrebno specifično profesionalno

---

finalna verzija publikacije uz sumiranje reakcija i sugestija učesnika/ca i rezultata ove pilot inicijative.

<sup>45</sup> Model protokola izrađen je na osnovu Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 2.4.2011. godine (YUCOM, 2013:6).

<sup>46</sup> Obuka je planirana za jesen 2014. godine, nakon izlaska iz štampe ovog broja *Temide*.

znanje iz te oblasti, kao i da dobro poznaju praksu unutar tog sistema. Bitno je da se njima da sloboda u kreiranju konkretnih nastavnih modula kako bi najbolje odgovorili na potrebe i nivo znanja određenih ciljnih podgrupa. Na ovaj način se postiže održivost obuke, uz odgovarajuću podršku nadležnih institucija kao što su Pravosudna akademija i Uprava MUP za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku. Nastavni metodi treba da se zasnivaju na interakciji sa polaznicima i podstičaju njihovog aktivnog učešća (u vidu radionica, studija slučaja, prezentacija i igre uloga). Time se doprinosi razumevanju zašto je određeni vrednosni stav prema pripadnicima pojedinih manjinskih grupa diskriminatoran, uvredljiv i destruktivan i zašto proizvodi štetne posledice po celo društvo.

Korisno je da se nastavni materijal stalno obogaćuje studijama slučajeva iz domaće sudske i policijske prakse, kao i mišljenjima i preporukama nezavisnih institucija za ljudska prava, s obzirom da su one putokaz ka adekvatnom odgovoru državnih aktera na govor i radnje motivisane mržnjom. Nužno je i da se sadržaj edukacije kontinuirano unapređuje i obogaćuje shodno potrebama i kretanjima u društvu. Preporučuje se da se postizanje ishoda edukacije meri periodično putem istraživanja vrednosnih stavova odnosnih ciljnih grupa prema diskriminaciji.

Pored edukacije, efikasni odgovor države na govor i dela iz mržnje treba da sadrži formalizovane oblike saradnje različitih aktera (organa vlasti, pravosuđa, policije, škola, vrtića, univerziteta, centara za socijalni rad, medija i civilnog društva) na lokalnom i centralnom nivou. Predloženi model protokola na lokalnom nivou može da posluži kao polazište ka tom cilju. Preporučuje se i uvođenje sistematskog prikupljanja i evidentiranja podataka o slučajevima podsticanja na mržnju.

Država ne bi trebalo da zanemari iskustva i dostignuća civilnog društva u oblasti borbe protiv ovih fenomena i edukacije za ljudska prava, prihvatanje različitosti i eliminisanje predrasuda. Stoga je uspostavljanje partnerstva sa organizacijama civilnog društva izuzetno važno.

Formulisanje i sprovođenje mera prevencije i zaštite od govora mržnje i zločina mržnje je složen zadatak. Vrednosni stavovi se ne menjaju brzinom kojom se donose zakoni, no kada predrasude prema „drugacijima“ zamene uvažavanje i poštovanje, kažnjavanje neće ni biti potrebno.

## Literatura

Beogradski centar za ljudska prava (2014) *Ljudska prava u Srbiji 2013 – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Ćirić, J. (2011) Zločini mržnje – američko i balkansko iskustvo. *Temida*, 4, str. 21–36.

Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Serbia on 12–15 June 2011, Strasbourg, CommDH(2011)29. Para. 134.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Serbia, of 13 April 2011, CERD/C/SRB/CO/1.

Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, 28 January 2003.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 (2007), Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, of 29 June 2007.

European Court of Human Rights (June 2012) *Fact sheet: Hate speech*. Press unit.

Evropska komisija (2013) *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, COM (2013)700, Brisel, 16.10.2013.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia, forth monitoring cycle, adopted on 23 March 2011.

European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights.

General Policy Recommendation No. 7 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on national legislation to combat racism and racial discrimination.

Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji (2013) *Populizam: urušavanje demokratskih vrednosti: ljudska prava u Srbiji 2012*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Kovačević, M. (2009) Zločini mržnje. *Temida*, 4, str. 93–103.

Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

- McGonagle, T. (2013) The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.
- Mršević, Z. (2012) Street Graffiti – Between Amnesty of *Our Children* and Moral Panicking. *Bezbednost*, 2, str. 7–22.
- Nancy, J.L. (2013) Hatred, a Solidification of Meaning, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.
- Petrović, V. (2013) *Govor mržnje i zločin iz mržnje, Ministarstvo unutrašnjih poslova u prevenciji i borbi protiv diskriminacije*. Beograd: Eptisa.
- Petrušić, N. Krtić, I. Marinković, T. (2014) *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*. Beograd: Pravosudna akademija.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2012) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2013) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2014) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.
- Recommendation 1805 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion.
- Recommendation No. R 97(20) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on "hate speech", of 30 October 1997.
- Steering Committee on Media and Information Society (2013), Background Paper, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.
- Tulkens, F. (2013) The hate factor in political speech: Where do responsibilities lie?, *Council of Europe Conference – The hate factor in political speech – Where do responsibilities lie?*, Council of Europe.
- Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06.
- Weber, A. (2009) *Manual on Hate Speech*. Strasbourg: Council of Europe Publication.
- YUCOM (2013) *Zločin iz mržnje – brošura za građane*. Beograd: YUCOM.
- Zakon o javnom informisanju, Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - odluka US i 41/2011 – odluka US.

Zakon o oglašavanju, Službeni glasnik RS, br. 79/05.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, Službeni glasnik RS, br. 41/09.

Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 i 62/06.

Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/09.

Zaštitnik građana (2014) *Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2013. godinu*, Beograd: Zaštitnik građana.

## Internet izvori

Article 19, The Camden Principles of Freedom Expression and Equality, April 2009, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>, pristupljeno 12.4.2014.

Council of Europe Fact sheet 4 "Hate speech", <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1477721&Site=DC>, pristupljeno 14.3.2014.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02\\_implementation\\_of\\_anti-discrimination\\_policies.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02_implementation_of_anti-discrimination_policies.pdf), 3.5.2014.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02006R1085-20120301&qid=1397475599751&from=FR> pristupljeno 3.5.2014.

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf> pristupljeno 3.5.2014.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), pristupljeno 14.3.2014.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), pristupljeno 14.3.2014.

[http://www.copo.edu.rs/Jezik\\_kosti\\_nema\\_ali\\_kosti\\_lomi-160-1-383](http://www.copo.edu.rs/Jezik_kosti_nema_ali_kosti_lomi-160-1-383), pristupljeno 3.2.2014.

[http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf), pristupljeno 14.2.2014.

[http://www.europa.rs/en/eu\\_assistance\\_to\\_serbia/ipa.html](http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia/ipa.html), pristupljeno 3.5.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>, pristupljeno 3.4.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/kancelarija-mediji/439-rtv-potpisan-protokol-za-borbu-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 4.4.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/388-unapredenje-nastavnog-plana-i-programa-i-nastavnih-sadrzaja-u-centrima-za-obuku-policije>, pristupljeno 9.12.2013.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/389-obuka-policije-u-suzbijanju-govora-mrznje-i-zlocina-iz-mrznje>, pristupljeno 2.12.2013.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/657-obuka-policijskih-sluzbenika-o-antidiskriminaciji-i-zastiti-ravnopravnosti>, pristupljeno 6.5.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/668-suzbijanje-diskriminacije-i-zastita-ravnopravnosti-u-radu-policijskih-sluzbenika>, pristupljeno 6.5.2014.

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/izve%C5%A1taji/izve%C5%A1taji>, pristupljeno 3.4.2014.

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/osnovne-informacije>, pristupljeno 15.12.2013.

[www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx), pristupljeno 10.10.2013.

Mršević, Z. (2013) *Grafiti mržnje*, dostuno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu> pristupljeno 4.5.2014.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, dostupno na: <http://www.slglasnik.info/sr/60-10-07-2013/13430-strategija-prevencije-i-zatite-od-diskriminacije.html>, pristupljeno 4.5.2014.

MIRJANA DOKMANOVIC

## **Mechanisms of Improving Institutional Capacities of the State to Prevent Hate Speech and Hate Crimes**

The Republic of Serbia has introduced special circumstances for the determination of sentence for hate crime in the Criminal Code amended in December 2012. If a criminal offence is committed through hate based on race or religion, national or ethnic affiliation, sex, sexual orientation or gender identity of another, the court shall consider any aggravating factors except when it is not stipulated as a feature of the criminal offence. However, the State still neglects to consider mitigating factors. Moreover, it does not pay sufficient attention to eliminating verbal expressions of hatred and discrimination that often precede crimes motivated by hate. The paper discusses the possibility of improving education and coordinated activities of the State, particularly of courts, prosecutors, police and local self-governments, to combat hate speech and hate crimes. The aim of the paper is to present mechanisms of improving institutional capacities to prevent these phenomena that have been implemented within the project "Implementation of Anti-Discrimination Policies in Serbia" financed by the European Union. The paper concludes that central to the success of this process are the education of state actors, and the development of a value system based on equality and acceptance of diversity.

**Key words:** hate speech, hate crimes, crime prevention, police, judiciary.