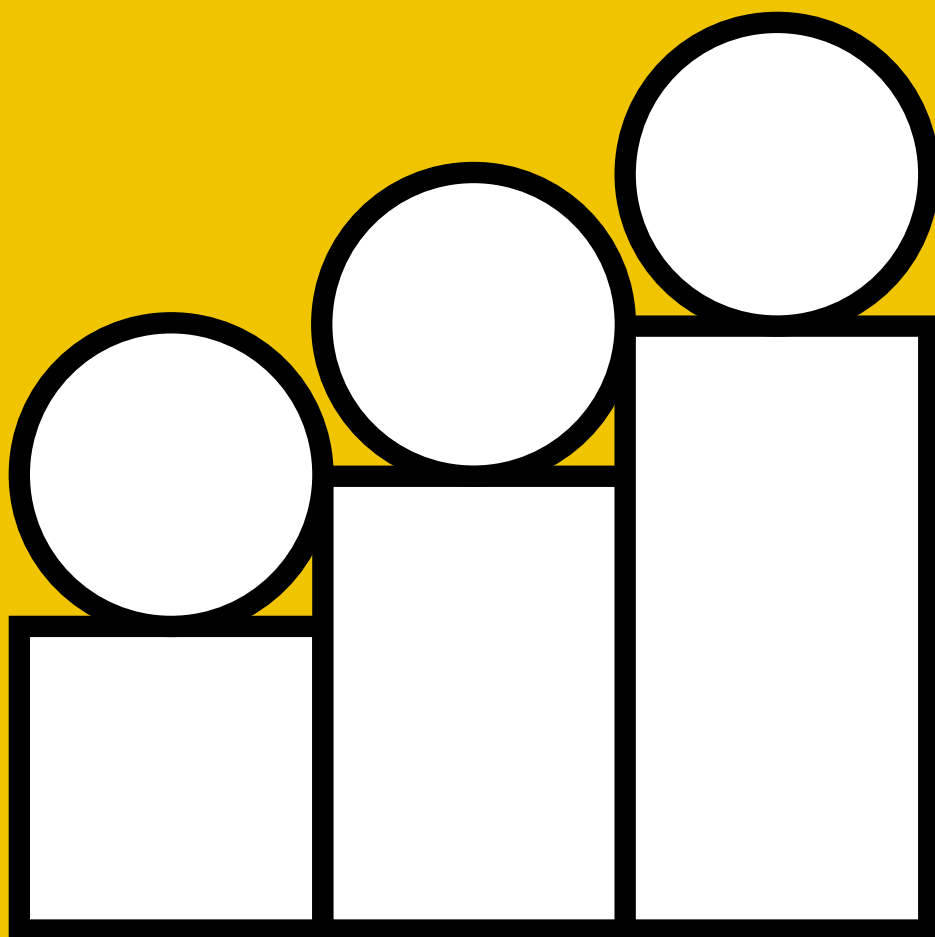




KUĆA  
LJUDSKIH  
PRAVA  
ZAGREB

GOVOR MRŽNJE

# Akcijski plan za suzbijanje govora mržnje



# Akcijski plan za suzbijanje govora mržnje

Island   
Liechtenstein **Active**  
Norway **citizens fund**

Ova publikacija izrađena je u okviru projekta 'Jačanje sustava zaštite i osnaživanje zajednica za prepoznavanje i suzbijanje govora mržnje u Hrvatskoj' podržanog kroz Fond za aktivno građanstvo, sredstvima Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru ERP grantova. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Kuće ljudskih prava Zagreb i ne odražava nužno stavove država donatorica i Upravitelja Fonda.

Govor mržnje kontinuirano je prisutan problem koji jača, a za čije rješavanje nedostaje sustavnog istraživanja i praćenja<sup>1</sup>. Iako Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine<sup>2</sup> prepoznaje govor mržnje kao problem i predviđa mjere za njegovo suzbijanje, glavni nedostatak tog plana su parcijalnost, odnosno nesustavno osmišljavanje i provođenje međusektorskih aktivnosti. U tu svrhu, izrađen je ovaj sveobuhvatan, na dokazima, ljudskim pravima i međunarodnim preporukama i standardima temeljen Akcijski plan za suzbijanje govora mržnje<sup>3</sup> (dalje u tekstu Akcijski plan) čiji je cilj postavljanje temelja za holistički pristup u borbi protiv govora mržnje koji uključuje prepoznavanje, praćenje, prevenciju, osvještavanje, osnaživanje žrtava i jačanje mehanizama procesuiranja i reguliranja.

Akcijski plan izrađen je kroz nekoliko koraka koji su, između ostalog, uključivali pregled literature i postojećih praksi i politika suzbijanja govora mržnje u Hrvatskoj i Europskoj Uniji<sup>4</sup>, provođenje intervjua sa ključnim dionicima u suzbijanju govora mržnje te konzultacije sa organizacijama civilnog društva koje rade na zaštiti i promociji ljudskih prava i okupljaju manjinske i ranjive skupine. Akcijski plan nastao je na temelju aktivnosti provedenih

u sklopu projekta 'Jačanje sustava zaštite i osnaživanje zajednica za prepoznavanje i suzbijanje govora mržnje u Hrvatskoj'<sup>5</sup>. Projekt je usmjeren na formuliranje holističkog pristupa za borbu protiv govora mržnje s ciljem postizanja dugoročnih društvenih promjena u području prava na zaštitu od diskriminacije, slobodu izražavanja i prava na sudjelovanje u društvenom i političkom životu svih građana, a pogotovo pripadnika manjinskih i ranjivih društvenih skupina koje su prema relevantnim istraživanjima najčešće meta i žrtve govora mržnje.

Akcijski plan sadrži sljedeće konkretne mjere za ciljano holističko djelovanje svih aktera – od škola do tijela progona, za prevenciju, suzbijanje i procesuiranje govora mržnje:

---

Unapređivanje provedbe  
Zakona o elektroničkim  
medijima u kontekstu  
suzbijanja govora mržnje

---

---

**AKTIVNOST 1: ANALIZA UČINKA PROVEDBE ČLANKA 94. ZAKONA O ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA (NN 111/21) S PRIJEDLOZIMA ZA UNAPREĐIVANJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: AGENCIJA ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE**

---

Članak 94. stavak 2. ZEM-a propisuje odgovornost pružatelja elektroničkih publikacija da sukladno članku 14. Zakona poduzmu sve mjere kako bi onemogućili objavljivanje sadržaja koji potiče na nasilje ili mržnju.

Također, stavak 3. propisuje da je pružatelj elektroničke publikacije odgovoran za cjelokupni sadržaj objavljen na elektroničkoj publikaciji, uključujući i sadržaj koji generiraju korisnici ako propusti registrirati korisnika i ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja i na kršenja odredaba iz stavka 2. ovoga članka.

Iako se novi ZEM provodi već gotovo tri godine, javnosti još nisu poznati učinci ovog članka, a praćenje govora mržnje koje provode organizacije civilnog društva pokazalo je da se govor mržnje i dalje učestalo pojavljuje u komentarima čitatelja

Potrebno je stoga provesti analizu učinka članka 94. ZEM-a na slobodu izražavanja i suzbijanje govora mržnje u komentarima čitatelja i sukladno rezultatima analize učinka unaprijediti zakonodavni okvir i/ili mehanizme postupanja. Prilikom izrade analize konzultirat će se organizacije civilnog društva, Hrvatsko novinarsko društvo, akademska zajednica i drugi relevantni dionici

koji mogu doprinjeti sveobuhvatnosti analize.

Vezano za odgovornost pružatelja medijskih usluga za poduzimanje mjera kojima bi se onemogućilo objavljivanje sadržaja protivno članku 14., Vijeće prema trenutnom zakonskom uređenju ima mogućnost donijeti rješenje i/ili odluku o privremenom ili trajnom oduzimanju koncesije ili dopuštenja pružatelju medijskih usluga.

Predlažemo razmotriti uvođenje mogućnosti izricanja novčane kazne, kako je propisano prekršajnim odredbama Zakona, kao srednju mjeru između opomene/upozorenja i oduzimanja koncesije.

---

**AKTIVNOST 2: IZRADA PRAVILNIKA O SUZBIJANJU GOVORA MRŽNJE  
U ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: AGENCIJA ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE  
(VIJEĆE ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE)**

---

U svrhu jasnijeg razumijevanja obveza koje proizlaze iz ZEM-a predlaže se izraditi Pravilnik po uzoru na Pravilnik o zaštiti maloljetnika u elektroničkim medijima<sup>6</sup> kojim bi se preciznije odredile mjere koje su pružatelji elektroničkih publikacija dužni poduzeti kako bi onemogućili objavljivanje sadržaja koji potiče na nasilje ili mržnju. Pravilnikom bi se detaljnije definirali rokovi uklanjanja očito ilegalnog govora mržnje kojeg su generirali korisnici, te još jasnije odredile obveze pružatelja u smislu informiranja korisnika o načinima podnošenja prijave ilegalnog sadržaja. Predlaže se da pružatelji elektroničkih publikacija imenuju odgovornu osobu (ili više njih) zaduženu za moderiranje komentara. Nastavno, predlaže se uvođenje osnovne obavezne obuke tzv. moderatora online sadržaja gdje bi se moderatori upoznali s relevantnim zakonskim odredbama i praktičnim primjerima. Također, bilo bi poželjno izraditi standardizirane edukacijske materijale koji bi se kasnije mogli diseminirati širem krugu moderatora. Ukoliko pružatelji elektroničkih publikacija koriste određeni alat/softver za uklanjanje govora mržnje, nužno je da način funkcioniranja bude transparentan.

Pravilnik bi se izradio u suradnji s organizacijama civilnog društva, Hrvatskim novinarskim društvom, akademskom zajednicom i drugim relevantnim dionicima.



---

**AKTIVNOST 3: EDUKACIJA MODERATORA ONLINE SADRŽAJA O GOVORU MRŽNJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: VIJEĆE ZA ELEKTRONIČKE MEDIJE U SURADNJI S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA, HND-OM I AKADEMSKOM ZAJEDNICOM**

---

Sukladno preporuci Europske komisije protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe<sup>7</sup> da država u suradnji s organizacijama civilnog društva, regulatornim tijelima i ostalim dionicima kao što su udruge novinara, izradi strategiju za suzbijanje kibernetičkog govora mržnje koja uključuje, inter alia, izobrazbu operatora internetskih stranica, a nastavno na Aktivnost 2, predlažemo provođenje kvalitetne, kontinuirane i sustavne edukacije za moderatore online sadržaja.

Cilj ove edukacije je podizanje kapaciteta za prepoznavanje i suzbijanje online govora mržnje, razumijevanje granice slobode izražavanja i govora mržnje (iz pravnog i ljudskopravaškog aspekta), umrežavanje i razmjena iskustava.

---

**AKTIVNOST 4: OBJAVA OBRAZLOŽENJA ODLUKA PO SVIM PRITUŽBAMA ZA GOVOR MRŽNJE U ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: VEM**

---

Prema dostupnim podacima, Vijeće je tijekom 2022. godine izreklo jednu mjeru koja se odnosi na sprečavanje govora mržnje i(li) suzbijanje diskriminacije u elektroničkim medijima<sup>8</sup>, a tijekom 2023. godine nije izrečena niti jedna mjera. Kada utvrdi povredu ZEM-a, VEM uz odluku javno objavljuje i obrazloženje odluke. Međutim, VEM ne objavljuje obrazloženja svojih odluka sa sjednica na kojima raspravlja predmete/pritužbe govora mržnje u slučajevima kada nije utvrđeno kršenje ZEM-a. U cilju razumijevanja standarda koje VEM primjenjuje i informiranja građana/ki koji prijavljuju govor mržnje, predlažemo povećati vidljivost i utjecaja odluka na način da VEM osim odluke da nema kršenja ZEM-a, javno objavi i kratko obrazloženje te odluke. Ova mjera bi doprinijela i istraživačkom radu i praćenju pojavnosti govora mržnje kojeg u Hrvatskoj nedostaje.

---

Unapređenje zakonodavnog  
okvira za sankcioniranje  
govora mržnje

---

---

**AKTIVNOST 1: IZMJENE ČLANKA 5. ZAKONA O PREKRŠAJIMA PROTIV JAVNOG REDA I MIRA (NN 41/77, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23)**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE**

---

Postojeći članak 5. ZPPJR glasi: 'Tko na javnom mjestu izvođenjem, reproduciranjem pjesama, skladbi i tekstova ili nošenjem ili isticanjem simbola, tekstova, slika, crteža remeti javni red i mir, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 700,00 do 4.000,00 eura ili kaznom zatvora do 30 dana.'

U ovakvom obliku ova odredba stvara pravnu nesigurnost i pokazala se neadekvatna za sankcioniranje govora mržnje zbog nedosljedne primjene.

Sudovi su donijeli više desetaka presuda u kojima se problematizirao poklič 'Za dom spremni', a sudska praksa ukazuje na različito postupanje sudova u vrlo sličnim situacijama na način da se u nekim sudskim odlukama sankcionirao poklič 'Za dom spremni', dok u drugima nije.

Ustavni sud je u nekoliko svojih odluka izrazio jasno stajalište da je riječ o ustaškom pozdravu te da je taj pozdrav protivan Ustavu Republike Hrvatske.

S obzirom na neujednačeno postupanje tijela i neujednačenu sudska praksu, predložimo donošenje jasnije norme, koja je u skladu s odlukama Ustavnog suda i praksom ESLJP.

---

**AKTIVNOST 2: AKTIVNOST 2: IZMJENE PREKRŠAJNOG ZAKONA (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22)**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE**

---

Kako bi se unaprijedilo praćenje i sankcioniranje prekršaja, stručnjaci ukazuju<sup>9</sup> da bi valjalo u sam Prekršajni zakon unijeti definiciju prekršaja iz mržnje i uz nju vezati konkretne pravne posljedice u smislu otegotnog vrednovanja onda kada mržnja, odnosno predrasuda, ne predstavlja obilježje djela.

Predlaže se uvođenje u Prekršajni zakon analogne odredbe onoj iz članka 87. stavka 21. Kaznenog zakona koja bi glasila: 'Prekršaj iz mržnje je prekršaj počinjen zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe. Takvo postupanje uzet će se kao otegotna okolnost ako zakonom nije izričito propisano teže kažnjavanje.'

---

Unapređenje provođenja  
zakonskih odredbi za  
procesuiranje i sankcioniranje

---

---

**AKTIVNOST 1: EDUKACIJA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA/ICA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: POLICIJSKA AKADEMIJA**

---

Aktivnost podrazumijeva provođenje kvalitetne, kontinuirane i sustavne edukacije o govoru mržnje i zločinu iz mržnje za policijske službenike/ice u cijeloj Hrvatskoj. Edukaciju bi provodili multisektorski timovi edukatora/ica, a edukacija bi osim teorijske imala snažnu praktičnu komponentu – uz edukaciju o normama, provodila bi se i senzibilizacija o predrasudama i diskriminaciji društvenih skupina i pojedinaca koji su meta govora mržnje i zločina iz mržnje u Hrvatskoj. Uz provedbu edukacija, potrebno je osigurati široku diseminaciju edukacijskih materijala kako bi se osigurala trajna dostupnost prezentacija, priručnika i drugih edukacijskih materijala. U provedbu edukacija predlažemo uključiti metodologiju i materijale razvijene od strane OSCE ODIHR – Tahcle trening.<sup>10</sup>

---

**AKTIVNOST 2: EDUKACIJA DRŽAVNIH ODVJETNIKA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: PRAVOSUDNA AKADEMIJA**

---

Aktivnost podrazumijeva provođenje kvalitetne, kontinuirane i i sustavne edukacije o govoru mržnje i zločinu iz mržnje za državnoodvjetničke dužnosnike i savjetnike u cijeloj Hrvatskoj. Predlaže se provesti ciljanu edukaciju određenih državnih odvjetnika gdje s obzirom na ustroj nije moguće provesti edukaciju za veći broj državnih odvjetnika, primjerice u većim (županijskim) državnim odvjetništvima. Edukaciju bi provodili multisektorski timovi edukatora/ica, a edukacija bi osim teorijske imala snažnu praktičnu komponentu – uz edukaciju o normama, provodila bi se i senzibilizacija predrasudama i diskriminaciji društvenih skupina i pojedinaca koji su meta govora mržnje i zločina iz mržnje u Hrvatskoj, a ta praktična komponenta uključivala bi i rad na hipotetskim primjerima u smislu otklanjanja eventualnih dvojbi u postupanju. Uz provedbu edukacija, potrebno je osigurati široku diseminaciju edukacijskih materijala kako bi se osigurala trajna dostupnost priručnika, prezentacija i drugih edukacijskih materijala. U provedbu edukacija predlažemo uključiti metodologiju i materijale razvijene od strane OSCE ODIHR – Pahct trening.<sup>11</sup>



---

**AKTIVNOST 3: EDUKACIJA SUDACA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: PRAVOSUDNA AKADEMIJA**

---

Aktivnost podrazumijeva provođenje kvalitetne, kontinuirane i i sustavne edukacije o govoru mržnje i zločinu iz mržnje za suce i sudske savjetnike u cijeloj Hrvatskoj. Predlaže se provesti ciljanu edukaciju sudaca gdje s obzirom na ustroj nije moguće provesti edukaciju za veći broj sudaca. Edukaciju bi provodili multisektorski timovi edukatora/ica, a edukacija bi osim teorijske imala snažnu praktičnu komponentu – uz edukaciju o normama, provodila bi se i senzibilizacija predrasudama i diskriminaciji društvenih skupina i pojedinaca koji su meta govora mržnje i zločina iz mržnje u Hrvatskoj, a ta praktična komponenta uključivala bi i rad na hipotetskim primjerima u smislu otklanjanja eventualnih dvojbi u postupanju. Uz provedbu edukacija, potrebno je osigurati široku diseminaciju edukacijskih materijala kako bi se osigurala trajna dostupnost priručnika, prezentacija i drugih edukacijskih materijala.

---

Jačanje primjene  
Protokola o postupanju u  
slučaju zločina iz mržnje

---

---

**AKTIVNOST 1: UNAPRJEĐENJE RADA RADNE SKUPINE ZA PRAĆENJE ZLOČINA IZ MRŽNJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: URED ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA NACIONALNIH MANJINA**

---

Sukladno članku 16. Protokola<sup>12</sup>, radna skupina za praćenje zločina iz mržnje zadužena je za koordinaciju prikupljanja podataka o zločinu iz mržnje, praćenje i analizu pojavnosti zločina iz mržnje, koordinaciju međuresorne suradnje u borbi protiv zločina iz mržnje te izradu preporuka za unaprjeđenje sustava borbe protiv zločina iz mržnje. Radna skupina za praćenje zločina iz mržnje sastaje se dva puta godišnje, po potrebi i češće, a može djelovati i putem elektroničke komunikacije (e-mail, videokonferencije i sl.).

Prema dostupnim informacijama, od donošenja Protokola, do sada nisu izrađene preporuke za suzbijanje zločina iz mržnje, a radna skupina sastala se dva puta tijekom 2023. godine. Predlažemo da radna skupina započne s izradom preporuka za unaprjeđenje sustava za suzbijanje zločina iz mržnje, s osvrtom na govor mržnje, a koje će izraditi u konzultacijama s organizacijama civilnog društva i stručnjacima aktivnim u ovom području, te drugim relevantnim dionicima. Uz navedeno, predlažemo intenzivirati sastanke radne skupine.

---

**AKTIVNOST 2: SURADNJA TIJELA NADLEŽNIH ZA PROVOĐENJE PROTOKOLA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: VSRH, DORH, MUP**

---

Protokolom je propisano da provedba Protokola pretpostavlja suradnju nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje radi unaprjeđenja sustava praćenja zločina iz mržnje. Člankom 18. Protokola propisane su obveze nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje da po potrebi održavaju sastanke predstavnika nadležnih tijela. S ciljem poboljšanja suradnje i ujednačavanja postupanja, predlažemo da se periodički održavaju sastanci predstavnika nadležnih tijela, posebice policije i državnog odvjetništva gdje je potreba za usklađivanjem postupanja najizraženija u kontekstu procesuiranja govora mržnje, ali i sa sucima naročito u slučaju opetovanih neujednačenih postupanja.

---

**AKTIVNOST 3: UNAPRJEĐENJE PRAĆENJA SLUČAJEVA GOVORA MRŽNJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: URED ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA NACIONALNIH MANJINA**

---

Protokolom je predviđeno da će sudovi Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske dostavljati pravomoćne odluke o predmetima vezanim za zločin iz mržnje u anonimiziranom obliku radi njihove analize s ciljem planiranja i provedbe učinkovite politike suzbijanja zločina iz mržnje. Također, sudovi se potiču da pravomoćne odluke u postupcima vezanim za zločin iz mržnje objavljuju na portalu sudske prakse. S ciljem unaprjeđenja praćenja slučajeva govora mržnje te radi ujednačavanja sudske prakse, predlažemo da sve pravomoćne odluke dostavljene Uredu budu objavljene i na mrežnim stranicama Ureda te da se analizom obuhvate odluke nižestupanjskih sudova, odnosno, da se objavljuje sudska praksa na svim razinama.

S obzirom na problem neprijavljivanja (underreporting), te nedostatka podataka, sustavnog praćenja i izvještavanja o govoru mržnje, potrebno je sustavno, kontinuirano i kvalitetno provođenje periodičnih istraživanja i analiza o pojavnosti govora mržnje i praksama suzbijanja, a koje bi služile kao temelj za razvoj sustava i politika u tom području. Predlaže se da takva istraživanja i analize provode u suradnji s akademskom zajednicom, stručnjacima u području, nezavisnim institucijama za ljudska prava i organizacijama civilnog društva.

---

Osnaživanje kapaciteta  
organizacija civilnog društva i  
branitelja ljudskih prava

---

---

**AKTIVNOST 1: OSIGURAVANJE FINACIJSKE PODRŠKE OCD-IMA ZA PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O GOVORU MRŽNJE ONLINE I OFFLINE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: URED ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA NACIONALNIH MANJINA**

---

Organizacije civilnog društva u Hrvatskoj nemaju mogućnost financiranja aktivnosti praćenja i provođenja istraživanja o govoru mržnje iz javnih izvora na nacionalnoj razini, te stoga nedostaje kapaciteta za sustavno bavljenje ovom temom.

Posljedično nedostaje akcijskih istraživanja, sustavnog praćenja i izvještavanja, te suradnje s akademskom zajednicom i institucijama.

---

**AKTIVNOST 2: OSIGURAVANJE KAPACITETA OCD-IMA ZA PRUŽANJE PRAVNE I PSIHOSOCIJALNE PODRŠKE ŽRTVAMA GOVORA MRŽNJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: NACIONALNA ZAKLADA ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA, ULJPPNM**

---

Govor mržnje često ostaje nevidljiv jer ga žrtve rijetko prijavljuju, iako on može imati trajne i ozbiljne posljedice. To je prepoznato kao problem tzv. 'underreportinga', to jest svjesnosti da prijavljeni slučajevi predstavljaju samo vrlo mali broj stvarnih slučajeva. U Hrvatskoj je to vidljivo usporedbom statističkih podataka o zločinu iz mržnje koji za svaku godinu objavljuje Ured za ljudskih prava i nacionalnih manjina Vlade RH<sup>13</sup>, a koji evidentira vrlo mali broj procesuiranih slučajeva govora mržnje, sa rezultatima akcijskih istraživanja koja ukazuju na suprotno, to jest na veću učestalost govora mržnje.<sup>14</sup>

Obzirom da je govor mržnje usmjeren na ranjive i manjinske skupine u društvu, a da zbog kompleksnosti regulacije ovog područja građani i građanke često ne znaju kome mogu prijaviti i kako se zaštititi, tu podršku mogu pružiti organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima i/ii okupljaju i pružaju podršku ranjivim skupinama. Organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj međutim nedostaje kapaciteta za pružanje podrške žrtvama govora mržnje u smislu financiranja, ali i edukacija o govoru mržnje i slobodi izražavanja, kako bi mogle pružiti takvu sustavnu i kvalitetnu podršku.



---

Prevenције i jačanje  
građanskih kompetencija za  
suzbijanje govora mržnje

---

---

**AKTIVNOST 1: UVOĐENJE PREDMETA GRAĐANSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE U SVE ŠKOLE U HRVATSKOJ**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MZO**

---

Kako bi se doprinjelo prevenciji govora mržnje, nužno je osigurati zastupljenost tema slobode izražavanja, diskriminacije, medijske pismenosti i ljudskih prava u digitalnom okruženju u formalnom obrazovanju. S obzirom da ove teme potpadaju u područje Građanskog odgoja i obrazovanja, a da se ono u Hrvatskoj provodi kao samo kao međupredmetne tema, i samo u nekim školama kao izvannastavna aktivnost, ovim teme se ne obrađuju dovoljno u osnovnim i srednjim školama.

Uvođenje kvalitetnog i sustavnog Građanskog odgoja u formalni obrazovni sustav omogućilo bi podizanje kompetencija učenika i učenica za prepoznavanje, reagiranje i prevenciju govora mržnje.

---

**AKTIVNOST 2: OSIGURAVANJE FINACIJSKIH PODRŠKI OCD-IMA ZA PROVOĐENJE NEFORMALNIH EDUKATIVNIH AKTIVNOSTI U PODRUČJU SUZBIJANJA GOVORA MRŽNJE ZA MLADE I GRAĐANE**

---

NOSITELJ PROVEDBE: **NZZRCD, MZO**

---

Organizacije civilnog društva razvijaju i provode niz uspješnih preventivnih programa za mlade i građane kroz neformalno obrazovanje. Kako bi se doprinjelo prevenciji govora mržnje, nužno je osigurati i kvalitetno neformalno obrazovanje u području slobode izražavanja, diskriminacije, medijske pismenosti i ljudskih prava u digitalnom okruženju.

Zbog toga se predlaže uvođenje programa za financiranje suradnje organizacija civilnog društva i škola u području provedbe Građanskog odgoja i obrazovanja, kao i uvođenje programa za financiranje organizacija civilnog društva za provođenje neformalnih obrazovnih programa o ljudskim pravima, aktivnom građanstvu i demokratskoj participaciji za mlade, djecu i edukatore koji rade s djecom i mladima.

---

**AKTIVNOST 3: JAČANJE KOMPETENCIJA NASTAVNIKA/ICA ZA KVALITETNO PROVOĐENJE GRAĐANSKOG ODGOJA I TEME GOVORA MRŽNJE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MZO, U SURADNJI SA ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA I AKADEMSKOM ZAJEDNICOM**

---

Kako bi se doprinjelo prevenciji govora mržnje, nužno je osigurati zastupljenost tema slobode izražavanja, diskriminacije, medijske pismenosti i ljudskih prava u digitalnom okruženju u formalnom obrazovanju.

Kako bi se ove teme kvalitetno obradile u školama, potrebno je, sukladno preporuci ECRI-ja<sup>15</sup>, osigurati obrazovnim radnicima sveobuhvatno i dosljedno početno te kontinuirano daljnje usavršavanje za usvajanje vještina potrebnih za poučavanje ljudskih prava.

---

Jačanje mehanizma  
odgovornosti političara za  
govor mržnje

---

---

**AKTIVNOST 1: JAČANJE PRIMJENE IZBORNOG ETIČKOG KODEKSA  
I POSTUPANJA ETIČKOG POVJERENSTVA**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE**

---

Kako bi se doprinijelo prevenciji govora mržnje u predizbornoj kampanji, potrebno je ojačati Etičko povjerenstvo koje se kao povremeno, nadstranačko tijelo formira samo za parlamentarne i europarlamentarne izbore u Hrvatskoj. Praksa pokazuje da bi isto tijelo bilo potrebno predvidjeti i u drugim izbornim zakonima – onim za izbor Predsjednika RH i lokalne izbore.

Kodeksom je propisano ponašanje sudionika u izborima te obaveze elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom i komercijalnih medija o praćenju izborne promidžbe i tretmanu kandidata.

Dosadašnji rad etičkih povjerenstava malo je poznat javnosti. Ono nema stalnu adresu, elektroničku poštu, niti web stranicu. Također, javnost nije upoznata na koji se način građani/ke mogu obratiti povjerenstvu s upitom ili prijavom.

Dosadašnje reakcije povjerenstva u formi pisanih upozorenja i priopćenja objavljene na stranici Državnog izbornog povjerenstva javnosti više nisu dostupne.

Zbog svega navedenog, predlažemo zakonski regulirati obavezu uspostavljanja Etičkog povjerenstva za svaki tip izbora i osigurati veću vidljivost njihovih odluka – njihovom javnom objavom putem javno informativnih servisa.

Također, predlažemo da se pri donošenju Izbornog etičkog kodeksa konzultiraju odredbe novih smjernica Europske komisije<sup>16</sup> u kontekstu implementacije novog Akta o digitalnim uslugama.<sup>17</sup>

---

**AKTIVNOST 2: JAČANJE PRIMJENE KODEKSA PONAŠANJA DRŽAVNIH DUŽNOSNIKA U TIJELIMA IZVRŠNE VLASTI I KODEKSA O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA U HRVATSKOM SABORU**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE**

---

Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru donesen 2022. godine propisuje da zastupnik ne smije pozivati na nasilno ponašanje ili se u svom privatnom i javnom djelovanju ponašati nasilno, ne poštovati propise, širiti nacionalnu, vjersku, rasnu mržnju ili nesnošljivost na temelju spola, roda i seksualnog opredjeljenja niti na koji drugi način poticati ili kršiti ljudska prava. Kodeks je, međutim, usvojen u takvom obliku da ne predviđa mogućnost prijave njegovog kršenja, da ne propisuje nadzor, sankcije niti javnu objavu bilo kakvih aktivnosti nadležnog radnog tijela, te da ne sadrži odredbe o evidenciji darova zastupnicima, kao niti interna savjetovanja o eventualnim sukobima interesa. Jasno je da je riječ o čisto formalnom dokumentu bez ikakvog antikorupcijskog učinka. Za njegovu provedbu zadužen je Odbor za ustav, suprotno preporukama da to bude nezavisno tijelo, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Predlažemo izmijeniti Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru na način da se Kodeksom omogući da kršenja mogu prijaviti i građani i zastupnici. Kodeksom treba propisati posljedice nepridržavanja odredbi i uvesti mehanizme nadzora i javnih objava svih aktivnosti radnog tijela nadležnog za provedbu Kodeksa.



Kodeks ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlast propisuje načela zaštite javnog interesa i očuvanja povjerenja građana i građanki, pravila uzornog ponašanja i odgovornosti za rezultate, kao i racionalnog korištenja javnih resursa, no izrijeком ne spominje govor mržnje niti sadrži odredbu sličnu onoj Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru, a provođenje Kodeksa nadzire Vijeće koje čine dva državna dužnosnika izvršne vlasti, jedan član je iz redova rukovodećih državnih službenika čija služba ovisi o odluci vladajuće većine, a u sastavu ovog preventivnog i savjetodavnog tijela tek su dva nezavisna stručnjaka.

Predlažemo uvrstiti u Kodeks odredbu kojom se izričito zabranjuje širenje i poticanje na mržnju, proširiti krug ovlaštenih podnositelja zahtjeva za davanjem mišljenja Vijeća o usklađenosti određenog postupanja dužnosnika s ovim Kodeksom te propisati obvezatnost javnog objavljivanja mišljenja o (ne)usklađenosti određenog ponašanja s Kodeksom.

---

**AKTIVNOST 2: JAČANJE PRIMJENE INSTRUMENTA SAMOREGULACIJE SUKLADNO REZOLUCIJI VIJEĆA EUROPE**

---

**NOSITELJ PROVEDBE: POLITIČKE STRANKE, JLRS**

---

U Rezoluciji 2275 (2019) o ulozi i odgovornosti političkih lidera u borbi protiv govora mržnje i netolerancije<sup>18</sup>, Parlamentarna skupština VE navela je da je potreban širok raspon mjera za suzbijanje govora mržnje, u rasponu od samoregulacije, osobito političkih pokreta i stranaka, do statuta i poslovnika nacionalnih i lokalnih izabраниh tijela. Povelja europskih političkih stranaka za nerasističko i inkluzivno društvo, sastavljena 1998. godine pod pokroviteljstvom Konzultativne komisije Europske unije za rasizam i ksenofobiju, daje smjernice za samoregulaciju političkih stranaka u ovom području. Povelja predviđa disciplinske sankcije za članove političkih stranaka, koje moraju biti razmjerne, a mogu biti financijske prirode, ili mogu uključivati privremeno isključenje s unutarnjih funkcija, isključenje s izbornih lista ili u konačnici isključenje iz stranke.

Sukladno tome, predlažemo da politički pokreti i stranke usvoje instrumente samoregulacije, kao što su kodeksi ponašanja i etičke povelje, kojima se zabranjuje i sankcionira korištenje govora mržnje od strane njihovih članova. Potrebno je osigurati da statuti i poslovnici sadrže posebne odredbe protiv govora mržnje i korištenja stigmatizirajućeg jezika, te da sadrže jasne sankcije za

nepoštivanje odredbi kao i dostupne mehanizme za prijavu takvog govora, a u skladu sa zakonskom regulativom i standardima ljudskih prava.

1. Vidi više na: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022., ožujak 2023., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravoraniteljice-za-2022-godinu/?wpdmdl=15489&refresh=643fcc17bc7fb1681902615>, Kuća ljudskih prava, Ljudska prava u Hrvatskoj: pregled stanja za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/ljudska-prava-u-hrvatskoj-pregled-stanja-za-2022-godinu/>, Zagreb Pride, Rozi megafon, siječanj 2023., dostupno na: [https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi\\_megafon3\\_2018-2022\\_final.pdf](https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf)
2. Vlada RH, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, ožujak 2023., dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20ZPLJP%20razdoblje%20do%202027.pdf>
3. Izrazi korišteni u ovom Akcijskom planu, bili iskazani u muškom ili ženskom rodu, jednako se odnose na sve osobe
4. Vidi: Kuća ljudskih prava, Govor mržnje: Analiza međunarodnih preporuka za Hrvatsku, prosinac 2023., dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/publikacije/analiza-medunarodnih-preporuka-za-hrvatsku-u-podrucju-suzbijanja-govora-mrznje/>
5. Vidi više na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/2022/10/12/jacanje-sustava-zastite-i-osnazivanje-zajednica-za-prepoznavanje-i-suzbijanje-govora-mrznje-u-hrvatskoj-2022-2023/>
6. Pravilnik o zaštiti maloljetnika u elektroničkim medijima (NN 106/2022), dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_09\\_106\\_1564.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_09_106_1564.html)
7. Izvješće petog ciklusa praćenja Republike Hrvatske Europske komisije protiv rasizma i netolerancije Vijeća Europe, usvojeno 21. ožujka 2018. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia-croatian-translation-/16808b57co>
8. Izvješće hrvatskomu saboru o radu Vijeća za elektroničke medije i Agencije za elektroničke medije u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2022., dostupno na: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvjesce-o-radu-VEM-i-AEM-Hrvatskomu-saboru-za-2022-readable.pdf>.
9. Munivrana Vajda, M.; Šurina Marton, A., Zločini iz mržnje u Republici Hrvatskoj – neki teorijski i praktični prijevori, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Vol. 26 No. 2, 2019., str. 389-416, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/338600>
10. Detalji o treningu dostupni na: <https://www.osce.org/odihr/tahcle>
11. Detalji o treningu dostupni na: <https://www.osce.org/odihr/pahct>
12. Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje (NN 43/2021), dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021\\_04\\_43\\_841.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_04_43_841.html)
13. Više na: <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-zlocina-iz-mrznje/602>
14. Više na: Zagreb Pride, Rozi megafon, siječanj 2023., dostupno na: [https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi\\_megafon3\\_2018-2022\\_final.pdf](https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf), Zagreb Pride, Analiza narativa govora mržnje usmjerenog protiv LGBTIQ osoba i zajednice u 2023., analiza narativa, siječanj 2024., dostupno na: [https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2024/01/GOVOR-MRZNJE-PRE-MA-LGBTIQ-ZAJEDNICI-ANALIZA-NARATIVA\\_V1.pdf](https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2024/01/GOVOR-MRZNJE-PRE-MA-LGBTIQ-ZAJEDNICI-ANALIZA-NARATIVA_V1.pdf), Ured pučke pravobraniteljice, Istraživanje 'Govor mržnje na Internetu i mladi', srpanj 2019., dostupno

- na: <https://www.ombudsman.hr/hr/predstavljene-rezultati-istrazivanja-gov-or-mrznje-na-internetu-i-mladi/>
15. Zaključci ECRI-a o provedbi preporuka u odnosu na hrvatsku podložnim privremenom nastavnim praćenju, dostupno na: <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/2021/11/ECRI-izvjesce.pdf>
  16. Vidi više na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_370](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_370)
  17. UREDBA (EU) 2022/2065 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065>
  18. Dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?-fileid=27636>

IZDAVAČ:

Kuća ljudskih prava Zagreb  
Selska cesta 112 a/c, 10000 Zagreb  
[www.kucaljudskihprava.hr](http://www.kucaljudskihprava.hr)

ZA IZDAVAČA:

Ivan Novosel

AUTORICE ANALIZE:

Martina Refi Homolak i Tina Đaković

DIZAJN I PRIJELOM:

Radnja, Antonio Karača

Zagreb, veljača 2024.





KUĆA  
LJUDSKIH  
PRAVA  
ZAGREB