

GOVOR MRŽNJE U BOSNI I HERCEGOVINI¹³

unapređenje regulative u BiH u skladu sa međunarodnim standardima

HATE SPEECH IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

compliance regulations in Bosnia and Herzegovina with international standards

Predrag Raosavljević¹⁴

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Sažetak

Govor mržnje, tačnije, zagovaranje mržnje na osnovu nacionanog porijekla, rase, vjere ili po bilo kojem drugom osnovu, zauzima posebno mjesto u svakodnevici građana Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu društvenu opasnost i značaj koji međunarodne i evropske institucije pridaju ovoj materiji, a posebno potencijal koji govor mržnje može ispoljiti na uzrokovanje nestabilnosti u Bosni i Hercegovini, neophodno je imati uhodan i efikasan mehanizam za borbu protiv ovog fenomena. Generalno govoreći, sloboda izražavanja, kao korelativ govoru mržnje, proteže se i na nepopularne ideje i izjave koje mogu da šokiraju, uvrijede, ili uznemire druga lica. Brojne međunarodne konvencije, međutim, ne samo da dozvoljavaju državama da zabrane govor mržnje, nego to izričito zahtjevaju. Urođeno dostojanstvo i jednakost svakog pojedinca je fundamentalni aksiom međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava. Stoga ne čudi da međunarodno pravo osuđuje izjave kojima se negira jednakost ljudskih bića. Bosna i Hercegovina, je u skladu sa ovakvim međunarodnim okvirom, usvojla niz propisa kojima reguliše govor mržnje, te uspostavila institucije koje imaju zadatak da se bore protiv ove pojave. Propust da se preduzmu energičniji koraci u suzbijanju govora mržnje produbljuje podijeljenost društva i olakšava formiranje društvenih grupa koje smatraju da su bolje od ostalih ili da imaju pravo da nameću svoju volju ostalima dok pravovremena reakcija na govor mržnje daje priliku tijelima za provođenje zakona da predvide izbijanje ozbiljnih incidenta.

Ključne riječi: govor mržnje, diskriminacija, sloboda izražavanja, predrasude, rasna, nacionalna i vjerska mržnja, krivična djela iz mržnje.

¹³ Rad je bio prezentovan na Međunarodnoj konferenciji o društvenom i tehnološkom razvoju, STED 2015, održanoj 01. i 02.10.2015. godine, u Banjoj Luci, u organizaciji Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka.

¹⁴ Tel.: 051 303 992, Email: praosavljevic@ombudsmen.gov.ba

Summary

Hate speech, or more precisely, incitement to hatred based on national origin, race, religion or any other circumstance, plays an integral part of everyday life of citizens of Bosnia and Herzegovina. Having in mind wider social impact, importance attached to this phenomenon by international and European institutions and especially potential of hate speech to cause instability in Bosnia and Herzegovina, it is necessary to have functional and efficient mechanisms to combat this phenomenon. In general terms, freedom of expression as a correlate to the hate speech extends to the unpopular ideas and statements which can shock, offend or disturb other individuals. Numerous international conventions, nonetheless, not only permit states to curb hate speech, but expressly require them to do so. Inherent dignity and equality of every individual is a fundamental postulate of international protection of human rights. It is thus not surprising that international law condemns statements that negate equality of human beings. Bosnia and Herzegovina, in line with such international framework, has adopted series of acts which regulate hate speech and has established institutions with a duty to combat its occurrence. Failure to undertake more energetic steps aimed at elimination of hate speech deepens the divisions in society and facilitates formation of closed social groups which consider themselves to be better than the others or that they have a right to impose their will on the rest, while due and timely reaction to the hate speech gives an opportunity to law enforcement agencies to prevent outbreak of serious incidents.

Keywords: hate speech, discrimination, freedom of expression, prejudice, racial, national and religious hatred, hate crimes

1 Uvod

Govor mržnje, tačnije, zagovaranje mržnje na osnovu nacionanog porijekla, rase, vjere ili po bilo kojem drugom osnovu, zauzima posebno mjesto u svakodnevici građana Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu društvenu opasnost i značaj koji međunarodne i evropske institucije pridaju ovoj materiji, a posebno potencijal koji govor mržnje može ispoljiti na uzrokovanje nestabilnosti u Bosni i Hercegovini, neophodno je imati uhodan i efikasan mehanizam za borbu protiv ovog fenomena.

Generalno govoreći, sloboda izražavanja, kao korelativ govoru mrznje, proteže se i na nepopularne ideje i izjave koje mogu da šokiraju, uvrijede, ili uznemire druga lica. Brojne međuanrodne konvencije, međutim, ne samo da dozvoljavaju državama da zabrane govor mržnje, nego to izričito zahtjevaju. Urođeno dostojanstvo i jednakost svakog pojedinca je fundamentalni aksiom međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava. Stoga ne čudi da međunarodno pravo osuđuje izjave kojima se negira jednakost ljudskih bića.

Bosna i Hercegovina, je u skladu sa ovakvim međunarodnim okvirom, usvojla niz propisa kojima reguliše govor mržnje, te uspostavila institucije koje imaju zadatak da se bore protiv ove pojave.

U praksi, međutim, prema pokazateljima nadležnih institucija, provođenje efikasnih mjera na suzbijanju govora mržnje otežava činjenica da je u većini slučajeva odgovorna strana privatno pravno lice, da je govor mržnje prisutan na internetu, koji je, kao virtuelni prostor, u velikoj mjeri neregulisan i da putem društvenih mreža dolazi do multipliciranja govora mržnje gdje se promocija ličnih stavova odvija pod velom anonimnosti. U pogledu sudskog procesuiranja govora mržnje, statistike pokazuju da postoji vrlo mali broj prijava koje se odnose na krivična djela izazivanja rasne, narodnosne ili vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti, i ta situacija je prisutna na području cijele BiH.

Pored činjenice da su uspostavljena regulatorna tijela i odgovarajući zakonski okvir kako bi se suzbio govor mržnje, potrebno je da se postojeći mehanizmi u većoj mjeri koriste ali i da mediji i ličnosti iz javnog života budu svjesni svoje odgovornosti i uticaja koji imaju na javnost. Potpuno zakonsko regulisanje ovog domena moglo bi da dovede i do suprotnog efekta, odnosno pretjerane regulacije, što bi značilo ugrožavanje slobode izražavanja. Potrebno je, dakle, uspostavljanje ravnoteže između ograničavanja mogućnosti za nastanak govora mržnje i čuvanja slobode izražavanja.

Korištenjem metode uporedne analize, pravnog tumačenja i sinteze rezultata istraživanja prikazan je stepen ostvarivanja obaveza Bosne i Hercegovine koje je preuzela u skladu sa svojim međunarodnim obavezama u borbi protiv govora mržnje, ukazano na identifikovane propuste ili manjkavosti u postupku provedbe i date konkretne preporuke i smjernice djelovanja svih nadležnih aktera u ostvarivanju bezbjedne i tolerantne sredine za život, oslobođene od straha za život, imovinu ili bezbjednost građana.

2 Međunarodni okvir za suzbijanje govora mržnje

Član 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima nalaže da svako pozivanje na nacionalnu rasnu ili vjersku mržnju koje pretstavlja potsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, treba biti zabranjeno zakonom.

Pojedine zemlje, npr. Sjedinjene Države, zauzele su stav da samo podstrekavanje sa namjerom da se izazove momentalno nasilje opravdava ograničavanje fundamentalnog prava na slobodu izražavanja.¹⁵

Važan motiv za ovakvu i slične pozicije leži u bojazni da bi šira zabrana podstrekavanja na *diskriminaciju* ili *neprijateljstvo* bila zloupotrebljena od strane vlasti i da bi obeshrabrila građane od učešća u legitimnom političkom dijalogu npr. oko pitanja vjere ili prava nacionalnih manjina.

Iz tog razloga, pojedina demokratski uređena društva, kao što je ono u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Islandu, SAD-u, stavili su rezerve na navedeni član 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁵ O regulisanju govora mržnje u Sjedinjenim Državama vidi: Herz & Molnar (2012).

Prema mišljenju Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, zabrana govora mržnje je potpuno kompatibilna sa slobodom izražavanja iz člana 19. Pakta, a ostvarivanje slobode izražavanja povlači za sobom poseban vid odgovornosti.

Pored Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i druge međunarodne konvencije regulišu zabranu govora mržnje. Od naročitog značaja je član 4. Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koji ide dalje od Pakta o građanskim i političkim pravima i kojim se od država potpisnica, između ostalog, zahtjeva da utvrde kao krivično djelo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji kao i svako podsticanje na rasnu diskriminaciju. Za razliku od Pakta, Konvencija nalaže zabranu rasističkog govora čak i kad on ne predstavlja podstrekavanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

Od dokumenata Savjeta Evrope koji regulišu ovu oblast, bitno je spomenuti Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Evropsku socijalnu povelju, Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu, preporuke Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine i specijalizovanih tijela Savjeta Evrope.¹⁶

Polazna osnova za razmatranje problema govora mržnje je član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koji svakome garantuje slobodu izražavanja. Istom Konvencijom, međutim, članom 14. zabranjena je diskriminacija prilikom ostvarivanja bilo koje drugog prava sadržanog u Konvenciji, a protokolom 12, koji je Bosna i Hercegovina ratifikovala 29.07.2003. godine, princip zabrane nejednakog postupanja proširen je i na sve domaće zakone.

Revidirana evropska socijalna povelja zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju na osnovu rase, boje kože, vjere ili nacionalnog porijekla, prilikom ostvarivanja prava koja su Poveljom priznata.¹⁷ Države potpisnice Okvirne konvencije o zaštiti prava nacionalnih manjin¹⁸, koja zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini, nalaže državama da usvoje adekvatne mjere s ciljem promovisanja pune i efektivne jednakosti između osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama sa jedne strane i osoba koje pripadaju većinskom stanovništvu, s druge strane. Države potpisnice navedene Konvencije takođe se obavezuju da unapređuju duh tolerancije i interkulturalnog dijaloga i da preduzmu efikasne mjere u cilju promovisanja međusobnog poštovanja, razumijevanja i saradnje između svih osoba koje žive na teritoriji date države, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet.

Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu¹⁹ odnosi se na sankcionisanje akata rasističke i ksenofobične prirode, koji su počinjeni kroz kompjuterske sisteme, a naročito na slanje i umnožavanje poruka mržnje putem Interneta. Države potpisnice Protokola se obavezuju da usvoje zakonodavne ili druge

¹⁶Kao što su npr. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, poznatija kao Venecijanska komisija ili Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI).

¹⁷Poglavlje 5, član E.

¹⁸Koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala 24.02.2015. godine

¹⁹Koji je Bosna i Hercegovina ratifikovala 19.05.2006. godine

akte koje su neophodni da bi se sljedeća djela tretirala kao krivična djela, kada su počinjena sa namjerom i bespravno:

- Vršenje distribucije ili na drugi način činjenje dostupnim javnosti, rasističkog i ksenofobičnog materijala, upotrebom kompjuterskih sistema;
- Prijetnje izvršenjem teških krivičnih djela: a) osobama zbog toga što pripadaju grupama koje se razlikuju po rasi, boji kože, porijeklu, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti kao i vjeri, ili b) grupi osoba koja se razlikuje po bilo kojoj od navedenih karakteristika;
- Javno vrijeđanje, putem kompjuterskih sistema: a) osobe zbog toga što pripadaju grupama koje se razlikuju po rasi, boji kože, porijeklu, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti kao i vjeri, ili b) grupe osoba koja se razlikuje po bilo kojoj od navedenih karakteristika;
- Vršenje distribucije ili na drugi način činjenje dostupnim javnosti materijala kojima se poriču, u velikoj mjeri minimaliziraju, odobravaju ili opravdavaju akti koji predstavljaju genocid ili zlčine protiv čovječnosti, kao što je definisano međunarodnim pravom ili utvrđeno pravosnažnim i izvršnim odlukama Međunarodnog vojnog tribunala, uspostavljenog Londonskim sporazumom od 08. avgusta 1945. godine, ili bilo kojeg drugog međunarodnog suda uspostavljenog relevantnim međunarodnim instrumentima i čija je nadležnost priznata od strane te države.

Da bi se po pitanju borbe protiv govora mržnje praksa zemalja ujednačila u što većoj mjeri, Savjet Evrope pribjegava ne samo usvajanju konvencija nego i izdavanju preporuka, koje nisu pravno obavezujuće, ali putem kojih Komitet ministara može *de facto* propisati smjernice kojima oblikuje zakone i politike država članica. Jedna od najrelevantnijih preporuka na ovom planu je Preporuka 97(20), usvojena 1997. godine, kojom se definiše govor mržnje i naglašava da takvi oblici izražavanja prouzrokuju veće i štetnije posljedice kada se manifestuju putem medija. Povrh toga, u tekstu se navodi da domaći zakoni i praksa treba da naprave jasnu razliku između odgovornosti autora *govora mržnje* i odgovornosti medija za objavljivanje, što čini dio njihovog zadatka da prenose informacije i ideje po pitanjima od javnog interesa.

Preporuka 97(21) usvojena 1997. godine bavi se medijima i promovisanjem kulture tolerancije. Ovom preporukom naglašava se da mediji mogu imati pozitivan doprinos u borbi protiv netolerancije, naročito promovisanjem kulture razumijevanja između različitih etničkih, kulturnih i vjerskih društvenih grupa.

Konačno, Deklaracijom o slobodi političke debate u medijima, usvojenom 2004. godine, naglašava se da sloboda političke debate ne obuhvata slobodu izražavanja rasističkih stavova ili stavova koji podstiču mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve oblike netolerancije. Deklaracijom se ističe da kleveta ili uvreda putem medija ne bi trebala biti sankcionisana kaznom zatvora, osim ako je takva kazna krajnje neophodna i proporcionalna težini povrede prava ili ugleda drugih lica, a naročito ako su druga fundamentalna prava teško povrijeđena putem klevete ili uvredljivih izjava u medijima, kao što je to slučaj sa govorom mržnje.

Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je instanca na kojoj se raspravljaju dokumenti od strane predstavnika nacionalnih parlamenata država članica. Skupština

je pokretačka snaga iza mnogih inicijativa usmjerenih protiv izazivanja mržnje, koje imaju za rezultat usvajanje odluka (preporuka ili rezolucija) koje služe kao smjernice Komitetu ministara, nacionalnim vladama ili zakonodavnim tijelima. U svojoj Rezoluciji (1510) o slobodi izražavanja i poštovanju vjeroispovijesti, iz 2006. godine, Parlamentarna skupština izražava stav da sloboda izražavanja iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ne bi smjela biti dodatno ograničena zbog povećane osjetljivosti pojedinih vjerskih grupa. U isto vrijeme, Skupština potvrđuje da govor mržnje protiv bilo koje vjerske grupe nije kompatibilan sa osnovnim pravim i slobodama garantovanim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

U Preporuci (1805) o bogohuljenju, vjerskim uvredama i govoru mržnje protiv lica na osnovu njihove vjere, koja je usvojena 2007. godine, Parlamentarna skupština potvrđuje potrebu da se sankcionišu izjave kojima se lice ili grupa lica izlaže mržnji, diskriminaciji ili nasilju po osnovu vjere ili drugom osnovu. Skupština smatra da domaći zakoni treba da sankcionišu samo one izjave iz domena religije koje predstavljaju namjerno i ozbiljno narušavanje javnog reda i koje predstavljaju poziv na mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv nekog lica ili grupe lica.

Na zahtjev Parlamentarne skupštine, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), savjetodavno tijelo Savjeta Evrope o ustavnim pitanjima, pripremila je Izvještaj o nacionalnim zakonodavstvima Evrope po pitanju bogohuljenja, vrijeđanja da sankcionišu uvjerenja i podstrekavanja vjerske netrpeljivosti. Komisija u izvještaju navodi da u demokratskom društvu, vjerske zajednice moraju tolerisati, kao i druge zajednice, javne kritike i rasprave vezane za njihove aktivnosti, učenja i vjerovanja, pod uslovom da takve kritike ne predstavljaju namjernu i neskrivljenu uvredu, podsticanje na nasilje ili javne neredne, kao ni diskriminaciju sljedbenika određene vjere. Komisija u izvještaju ističe da su praktično sve zemlje Savjeta Evrope usvojile zakone kojima se sankcioniše izazivanje vjerske netrpeljivosti i na taj način zaštitile i slobodu izražavanja i pravo na poštovanje vjerskih ubjeđenja.

Pored navedenog, Savjet Evrope je osnovao Evropsku komisiju za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI), čiji je zadatak borba protiv rasizma i rasne diskriminacije na širem području Evrope sa aspekta zaštite ljudskih prava. Ova komisija upućuje državama članicama preporuke o opštim politikama i objavljuje izvještaje o stepenu implementacije preuzetih obaveza od strane država. U Preporuci o opštoj politici br. 7, ECRI definiše rasizam kao „vjerovanje da rasa, boja kože, jezik, vjera, nacionalno ili etničko porijeklo opravdava prezir prema osobi ili grupi osoba ili osjećaj superiornosti prema osobi ili grupi osoba“. Istom preporukom zahtjeva se od država da u krivične zakone uvrste odredbe kojima se sankcionišu rasistički istupi. Takvi istupi odnose se na javno podstrekavanje na nasilje, mržnju ili diskriminaciju, na javne uvrede, klevetu ili prijetnje upućene jednoj osobi ili grupi osoba na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, državljanstva ili nacionalnog ili etničkog porijekla. Svaki vid javnog izražavanja sa ciljem promocije rasizma, rasističke ideologije ili javno negiranje zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina iz rasističkih pobuda bi takođe trebali biti sankcionisani zakonom. Konačno, javno distribuisanje materijala sa rasističkim sadržajem kao što je to gore opisano, a sa ciljem promovisanja rasizma, bi takođe trebalo povlačiti izricanje

krivičnih sankcija. ECRI insistira na tome da takve odredbe krivičnih zakona moraju obezbijediti efikasnu, proporcionalnu sankciju koja odvraća potencionalne buduće počinioce, kao i alternativne sankcije i zaštitne mjere. Povrh svega, izvještaji ECRI-ja o stanju u pojedinim državama jasno pokazuju da postoji konsenzus u Evropi o potrebi borbe protiv rasizma kroz krivično-pravne instrumente. Posljednjih godina, ako se državama stavi primjedba da ne preduzimaju dovoljno energične akcije, odnosno da ne izriču krivične sankcije sa ciljem suzbijanja govora mržnje, iste se pravdaju argumentima koji su vezani za slobodu izražavanja. ECRI zaključuje da realizacija slobode izražavanjamora biti ograničena sa ciljem borbe protiv rasizma, naročito kod povrede prava i ugleda drugih osoba, a sa ciljem zaštite ljudskog dostojanstva i žrtava rasizma. Takva ograničenja moraju poštovati uslove postavljene u članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava. Primjećujući da su rasistički istupi u porastu tokom protekle 2 decenije, a naročito u kontekstu političke debate, ECRI je 2005. godine usvojio Deklaraciju o upotrebi rasističkih, antisemitskih i ksenofobičnih elemenata u političkom dijalogu, kojima se takvi akti osuđuju kao *moralno neprihvatljivi*. Konačno, ECRI je 2008. godine usvojio Deklaraciju o borbi protiv rasizma u fudbalu povodom Evropskog prvenstva u fudbalu u organizaciji UEFA-e.

Nekoliko obavezujućih dokumenata usvojeno je u okviru Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE) od strane država članica, a direktno se odnose na borbu protiv govora mržnje. I dok države članice priznaju primarnu ulogu koju ima sloboda izražavanja u različitim okolnostima, one takođe izražavaju čvrsto opredjeljenje za borbu protiv govora mržnje i drugih manifestacija agresivnog nacionalizma, rasizma, šovinizma, ksenofobije, antisemitizma i nasilnog ekstremizma, kao i pojave diskriminacije na osnovu vjere ili ubijedenja, i naglašavaju da promovisanje tolerancije i nediskriminacije može doprinijeti eliminisanju osnove za govor mržnje.²⁰

Suočen sa konfliktom između slobode izražavanja i bilo kojeg drugog prava iz Konvencije, Evropski sud za ljudska prava ima dvije opcije. Prvo, Sud može odlučiti da isključi izjavu u pitanju iz domena zaštite Konvencije pozivajući se na član 17²¹. Jednako, Sud se može upustiti u ispitivanje da li je opravdano ograničavanje slobode izražavanja u svjetlu člana 10, stav (2) Konvencije²². Mjera koja predstavlja

²⁰Odluka br. 6 o toleranciji i nediskriminaciji, 10. Sastanak Ministarskog savjeta, Porto, Lisabon, Decembar 2002. godine

²¹Koji glasi: „Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.“

²²Koji glasi: „Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaviještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

„sankciju“ ili „ograničenje“ slobode izražavanja ne predstavlja ustvari povredu Konvencije samo zbog činjenice da narušava ovo pravo, jer njegovo ostvarivanje može biti ograničeno zahtjevima iz 2. stava člana 10. Konflikt između ova 2 prava se dakle rješava bilo ograničavanjem slobode izražavanja prema uslovima postavljenim u članu 10 ili 17 Konvencije, ili putem odmjeravanja interesa i prava koja se nalaze u suprotstavljenom odnosu u datom slučaju.

Ilustracije radi, a nakon analize prakse Evropskog suda za ljudska prava, po predstavkama građana protiv država članica Savjeta Evrope, mogu se izvući sljedeće smjernice u pogledu korelacije između slobode izražavanja i govora: „Niko ne može biti kažnjen za izjave koje su istinite“, „Niko ne može biti kažnjen za širenje govora mržnje osim ako se uspostavi da je takva aktivnost preduzeta sa namjerom izazivanja diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja“, „Neophodno je poštovati pravo novinara da odluče na koji način da prenose informacije javnosti, posebno kada izvještavaju o rasizmu i netoleranciji“, „Niko ne može biti podvrgnut prethodnoj cenzuri“ ili „Svako izricanje sankcija od strane sudova mora strogo poštovati princip proporcionalnosti“²³.

Na osnovu opisanog sveobuhvatnog međunarodnog okvira, i pakse nadležnih tijela za primjenu i praćenje ostvarivanja ljudskih prava, može se izvesti niz zaključaka koji služe kao smjernice za postupanje nadležnih organa u Bosni i Hercegovini.

3 Domaći zakonodavni okvir i institucije

Bosna i Hercegovina, je u skladu sa ovakvim međunarodnim okvirom, usvojila niz propisa kojima reguliše govor mržnje, te uspostavila institucije koje imaju zadatak da se bore protiv ove pojave.

Govor mržnje se kao pojam eksplicitno ne nalazi u krivičnim zakonima u BiH, ali se ovi slučajevi podvode pod „izazivanje vjerske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti“ što je tretirano Krivičnim zakonom BiH (član 145.a), Krivičnim zakonom FBiH (član

²³Neke od najpoznatijih i najčešće citiranih odluka Suda po pitanju odnosa između slobode izražavanja i govora mržnje: *Handyside v. the United Kingdom*, presuda od 07. decembra 1976. godine; *Erbakan v. Turkey*, presuda od 06. jula 2006. godine; *Pavel Ivanov v. Russia*, presuda od 20. februara 2007. godine; *W.P. and Others v. Poland*, presuda od 02. septembra 2004. godine; *Garaudy v. France*, presuda od 24. juna 2003. godine; *Honsik v. Austria*, odluka Evropske komisije za ljudska prava od 18. oktobra 1995. godine; *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands*, odluka Evropske komisije za ljudska prava od 11. oktobra 1979. godine; *Norwood v. the United Kingdom*, presuda od 16. novembra 2004. godine; *Surek (no.1) v. Turkey*, presuda od 08. jula 1999. godine; *Vejdeland and Others v. Sweden*, presuda od 09. februara 2012. godine; *Leroy v. France*, presuda od 02. oktobra 2008. godine; *Lehideux and Isorni v. France*, presuda od 23. septembra 1998. godine; *Dink v. Turkey*, presuda od 14. septembra 2010. godine; *Faber v. Hungary*, presuda od 24. jula 2012. godine; *Hosl-Daum and Others v. Poland*, presuda od 07. oktobra 2014. godine; *Soulas and Others v. France*, presuda od 10. jula 2008. godine; *Otegi Mondragon v. Spain*, presuda od 15. marta 2011. godine; *Delfi AS v. Estonia*, presuda od 16. juna 2015. godine.

Raosavljević, P. (2015). Govor mržnje u Bosni i Hercegovini. *Anali poslovne ekonomije*, br. 13, str. 58–72

163.), Krivičnim zakonom RS (član 390.) i Krivičnim zakonom Distrikta Brčko BiH (član 160.).

Krivični zakon BiH, propisuje kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina za lice koje na osnovu bilo kojeg zabranjenog osnova uskrati ili ograniči građanska prava ili daje građanima neopravdane povlastice ili pogodnosti.

Krivični zakon Federacije BiH, propisuje kaznu zatvora od jedne do deset godina za lice koje javno izaziva ili raspaljuje narodnosnu, rasnu ili vjersku mržnju, razdor ili netrpeljivost među konstitutivnim narodima i ostalima koji žive u Federaciji, a visina kazne se pobliže određuje prema stepenu težine posljedica koje su nastupile.

Krivični zakon Republike Srpske, propisuje maksimalnu kaznu zatvora od osam godina za slična krivična djela a takođe je predviđeno oduzimanje materijala i predmeta koji nose poruke izazivanja mržnje, kao i sredstava za njihovu izradu.

U Krivičnom zakonu Distrikta Brčko, propisana je maksimalna kazna zatvora od deset godina ako je zbog izazivanja mržnje došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život konstitutivnih naroda i ostalih koji žive u Brčko Distriktu.

Regulacija i samoregulacija medija u Bosni i Hercegovini, također je dobro definisana uspostavom Regulatorne agencije za komunikacije za oblast elektronskih medija, i Vijeća za štampu BiH koje je samoregulatorno tijelo za printane i online medije u našoj zemlji.

Tu je također još i Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o ravnopravnosti polova, i Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH koji kroz neke članove tretiraju pojam govora mržnje.

Pored toga, Regulatorna agencija za komunikacije je u novembru 2011. Godine, donijela Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija, koji tretira govor mržnje u ovoj oblasti.

Vijeće za štampu u Bosni i Hercegovini u Kodeksu za štampu Bosne i Hercegovine zabranjuje *huškanje* koje se uopšte definiše kao „namjerno ili nenamjerno podsticanje diskriminacije i netolerancije“, a štampa ima obavezu da se uzdrži od podsticanja mržnje ili nejednakosti po bilo kojem osnovu, kao i od podsticanja krivičnih djela ili nasilja.

U skladu sa Kodeksom za štampu, Novinari će u svakom trenutku biti svjesni opasnosti koja se javlja kada mediji govorom mržnje podstiču diskriminaciju i netoleranciju. Imajući u vidu takvu opasnost, novinari će dati sve od sebe kako ne bi huškali i/ili podsticali mržnju i/ili nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, nacionalnosti, rase, religije, pola, seksualne orijentacije, fizičke onesposobljenosti ili mentalnog stanja. Novinari neće ni pod kakvim okolnostima podsticati krivična djela ili nasilje. U členu koji se odnosi na diskriminaciju određeno je da novinari moraju izbjeći preudicirane i uvredljive aluzije na nečiju etničku grupu, nacionalnost, rasu, religiju, pol, seksualnu opredijeljenost, fizičku onesposobljenost ili mentalno stanje. Aluzije na nečiju etničku grupu, nacionalnost, rasu, religiju, pol, seksualnu opredijeljenost, fizičku onesposobljenost ili mentalno stanje će biti napravljene samo onda kada su u direktnoj vezi sa slučajem o kojemu se izvještava.

U pogledu obaveze poštovanja ravnopravnosti polova predviđeno je da će novinari izbjegavati direktne ili indirektno komentare kojima ličnosti stavljaju u neravnopravan položaj ili ih diskriminiraju po osnovi njihovog pola, roda, polnog identiteta, rodnoa identiteta, rodnoa izražavanja i/ili seksualne orijentacije.

Veoma je važno naglasiti da Regulatorna agencija za komunikacije ima odobrenje da sankcioniše uočeni govor mržnje na (od novčanih kazni do ukidanja TV stanice) dok Vijeće za štampu ima samo savjetodavnu ulogu i može dati preporuke ali ne i sankcionisati.

Zakonom o zabrani diskriminacije u BiH, kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije označena je Institucija ombudsmena, a zabrana diskriminacije se odnosi na svako različito postupanje prema bilo kojem licu ili grupi lica na osnovu rase, boje kože, jezika, vjere, etničke/nacionalne pripadnosti ili socijalnog porijekla i po bilo kojem drugom osnovu, dakle ova lista nije zatvorena. Istim zakonom izričito je zabranjeno podsitanje na diskriminaciju kao i svako zagovaranje nacionalne, vjerske ili rasne mržnje.

Prema odredbi člana 1.1. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, izborna kampanja podrazumijeva period u kojem politički subjekt na zakonom utvrđen način upoznaje birače i javnost sa svojim programom i kandidatima za izbore. U poglavlju 7. istog Zakona propisano je: „Kandidatima i pristalicama političkih stranaka, listi nezavisnih kandidata i koalicija, kao i nezavisnim kandidatima i njihovim pristalicama, te zaposlenima ili na drugi način angažovanim u izbornoj administraciji nije dozvoljeno: 7) koristiti se jezikom koji bi nekoga mogao navesti ili podstaći na nasilje ili širenje mržnje; ili objavljivati ili upotrebljavati slike, simbole, audio i video zapise, SMS poruke, internet komunikacije ili druge materijale koji mogu tako djelovati.“

Poglavlje 16 Izbornog zakona BiH posvećeno je medijima u izbornoj kampanji. Odredbom člana 6.1 propisano je „Mediji u BiH će pravedno, profesionalno i stručno pratiti izborne aktivnosti uz dosljedno poštivanje novinarskog kodeksa, te opšte prihvaćenih demokratskih principa i pravila, posebno osnovnog principa slobode izražavanja. Odredbom člana 16.16 stav 1. Izbornog zakona BiH, „Organ za regulisanje rada elektronskih medija, nadležan za provođenje zakona i propisa o medijima, nadležan je u svim slučajevima povrede odredbi o medijima u vezi sa izborima koje su utvrđene ovim zakonom i drugim zakonima koji regulišu rad medija.“ Pravilnikom o izmjeni Pravilnika o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora (Službeni Glasnik BiH, 65/08) propisano je da: „RAK, kao organ nadležan za praćenje rada elektronskih medija, primjenjivaće svoj Pravilnik o postupku rješavanja kršenja uslova, dozvola i propisa Regulatorne agencije za komunikacije (Službeni Glasnik BiH, 18/05), u svim slučajevima nepridržavanja odredbi Poglavlja 16. Izbornog zakona BiH i odredbi ovog pravilnika od strane elektronskih medija“

Iz istog razloga su Generalni direktorat za demokratiju Savjeta Evrope, a na inicijativu omladinskog sektora i uz podršku Generalnog sekretara ove organizacije, pokrenuli kampanju protiv govora mržnje na internetu kroz osnivanje komiteta na nivou država članica. U skladu sa preuzetim obavezama, Vlada Republike Srpske je 23.01.2014. godine osnovala Komitet Republike Srpske za borbu protiv govora

mržnje na internetu, kao savjetodavno tijelo Vlade. Članovi Komiteta su predstavnici institucija vlasti, javnih ustanova, organizacija civilnog društva, medija i pojedinaca, a imenovani na osnovu Rješenja Vlade Republike Srpske u skladu sa Smjernicama Savjeta Evrope.

4 Primjeri iz prakse i stepen usklađenosti sa preuzetim obavezama

Pravo na slobodno izražavanje se vrlo često zloupotrebljava, a u prvi plan dolazi do izražaja nacionalna, vjerska i rasna netrpeljivost, najprije u virtualnoj formi, a nerijetko se i fizički sukobi generišu na osnovu učestalog govora mržnje, i predstavlja prijetnju ne samo na razvoj demokratije u zemlji, već i za opštu bezbjednost građana u Bosni i Hercegovini.

Za razliku od devedesetih godina u Bosni i Hecegovini, kada su najizraženiji bili nacionalna i vjerska mržnja i netrpeljivost, sada se govor mržnje najčešće manifestuje kroz negiranje zločina, afirmaciju totalitarnih doktrina, drugačiju političku i seksualnu orijentaciju.

Vijeće za štampu Bosne i Hercegovine na godišnjem nivou primi stotine prijava na govor mržnje, u štampanim i elektronskim medijima, a primjetan je i trend porasta broja prijava iz godine u godinu. Prema izvještajima Vijeća za štampu, pretpostavlja se da je broj slučajeva govora mržnje daleko veći jer veliki broj građana nije reagovao na govor mržnje u medijima.

U cilju sprječavanja širenja govora mržnje i klevete u anonimnim komentarima posjetilaca internet portala, Vijeće za štampu u BiH je, pozivajući na saradnju policiju, tužilaštvo i sudove, pokrenulo akciju *Niste nevidljivi*, u cilju zaustavljanja i prevencije govora mržnje u komentarima na web portalima. Glavna ideja je bila da se policija i tužilaštvo uključe u lociranje IP adresa korisnika koji na portalima ostavljaju anonimne komentare koji sadrže govor mržnje (SIM projekat, 2014). Anonimnost ne znači da osoba ne može biti identifikovana i procesuirana, ako se utvrdi širenje govora mržnje, huškanje, prijetnje i poziv na linč, što je na žalost, česta pojava u komentarima anonimnih posjetilaca online medija.

Govor mržnje se naročito intenzivira u periodu izbora u Bosni i Hercegovini, kada dolazi do intenzivnije promocije uvredljivih stavova, politizacije društva po mnogim osnovama i uopšte stvaranja klime antiintelektualnog stanja svijesti.

Centralna izborna komisija, CIK BiH, uputila je upozorenje političkim partijama da postoji nekoliko pravnih mehanizama koji će biti preduzeti protiv onih koji budu koristili nacionalističku i anti-državnu retoriku u predizbornoj kampanji. Važno je razumjeti, da je većina govora mržnje u BiH zasnovana na nacionalizmu. Ovakav čin je obeshrabrio učešće plaćenih komentatora koji su bilo jako aktivni tokom prethodnih izbora, s obzirom da je njihovo učešće većinom bilo bazirano na govoromržnje protiv druge nacije ili političke partije. Mnogi portali imaju administratore određene da brišu komentare sa govorommržnje, a neki portali supotpuno onemogućili opciju komentaranjau ovom periodu.Nažalost, ove akcije su imale kratkoročniefekat, a protekom izbornog procesa, govor mržnje je počeo sve češće da se pojavljujeu komentarima anonimnih posjetilaca na web portalima.

Institucija ombudsmena se susretala u svom radom sa primjerima govora mržnje i uglavnom se radi o neadekvatnim terminima kojima su nazivani pripadnici određenih ugroženih grupa, neprimjerenim javnim istupima fizičkih i pravnih lica o ličnim i moralnim karakteristikama pojedinaca na javnim funkcijama, tekstovima koji su praćeni slikama i komentarima uvredljivog sadržaja i kao takvi dostupni široj javnosti objave na blogovima pojedinih političara čija je sadržina lažna, vrijeđajuća, omalovažavajuća, kompromitujuća zbog čega osobe koje su meta takvih napada osjećaju strah za sebe i svoju porodicu, nacionalističkim izjavama koje šire mržnju između konstitutivnih naroda u pojedinim povratničkim sredinama. Ombudsmeni su u svojem preporukama zahtjevali trenutni prestanak objavljivanja uvredljivih sadržaja u kojima se lica nazivaju pogrdnim i neprimjerenim imenima, uklanjanje sa internet portala sadržaja uvredljivog karaktera, objavljivanje novih članaka u kojima je sadržano javno izvinjenje pripadnicima manjinskih grupa, preudizmanje neophodnih mjera da se prilikom budućeg obavljanja novinarskog posla, pisanja i objavljivanja članaka u potpunosti poštuje Zakon o zabrani diskriminacije, kao i mjera usmjerenih ka edukaciji zaposlenih kako bi se spriječilo pisanje istih ili sličnih članaka.

Na današnji dan ombudsmeni konstatuju da je stepen ispoštovanih preporuka djelimičan, a da dalje provođenje otežava činjenica da je u većini slučajeva odgovorna strana privatno pravno lice, da je govor mržnje prisutan na internetu, te da postoji vrlo mali broj prijava koje se odnose na krivična djela izazivanja rasne, narodnosne ili vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti, a koje su dobile sudski epilog.

5 Zaključak

Iz svega navedenog evidentno je da u Bosni i Hercegovini postoji snažan zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv govora mržnje. Sa druge strane, stepen sankcionisanih incidenata govora mržnje je na veoma niskom nivou, što pokazuju različiti indeksi i statistike institucija nadležnih za zaštitu ljudskih prava i provođenje propisa u ovoj oblasti.

Razlozi ovakvog stanja dihtomije su višestruki, a obuhvataju elemente finansijske, kadorvske, sociološke i političke prirode.

U vezi pravnog normiranja svih oblika devijantnog ponašanja koji se mogu podvesti pod pojam *govor mržnje* uočava se, nažalost, ponovljena praksa da se zakoni ili međunarodni standardi u BiH veoma lako usvajaju, dok izostaju efikasne mjere za osiguravanje njihove primjene. Nadležnim institucijama za zaštitu ljudskih prava treba obezbijediti adekvatne materijalne i ljudske kapacitete umjesto što im se budžet kontinuirano umanjuje od nastupanja svjetske finansijske krize do danas. Navedena ograničenja najviše su uticala na aktivnosti promocije, edukacije i preventivnog djelovanja na suzbijanju govora mržnje.

Svijest o opasnosti i posljedicama govora mržnje u Bosni i Hercegovini nije dovoljno razvijena što pretpostavlja njeno formiranje i unapređivanje; od školskog sistema, medija, svakodnevnog javnog života ali i efikasnije uloge državnih institucija, civilnog društva i regulatornih tijela. U tom procesu insistiranje na odgovornosti za izgovorenu riječ mora biti dominantna, pošto smo već vidjeli da svaki oblik bulevarskog i uličnog jezika degeneriše demokratske modele a sve veći broj

građana, u koje se uvukla nelagoda, neizvjenost i strah, prisiljavaju da napuste *demokratski brod* i izbjegavaju učešće u javnom životu.

Izmjene i dopune odredaba Krivičnog zakona Republike Srpske i Krivičnog zakona Brčko distrikta BiH usvojene su u 2010. godini, a odnose se na krivična djela počinjena iz mržnje. Usvajanje istih izmjena i dopuna u Krivičnom zakonu F BiH značajno bi doprinijele kapacitetu BiH da se efikasno bori protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje. Od strane nekoliko nadležnih institucija upućena je Inicijativa za izmjene Krivičnog zakona F BiH, koja do danas nije prouzrokovala vidljive rezultate, a Zakon o zabrani fašističkih i neofašističkih organizacija i zabrani korištenja njihovih simbola nije usvojen u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, zbog nepostojanja političke saglasnosti u pogledu tumačenja određenih historijskih događaja.

U agencijama za sprovođenje zakona u BiH ne ostoje specijalizovani timovi koji su osposobljeni da sprovode istrage zločina motivisanih mržnjom iako je u praksi zastupljenost ovih krivičnih djela mnogo veća u odnosu na zvanične statistike. Često se krivična djela počinjena iz vjerskih, nacionalnih ili rasnih pobuda krivično ne gone, a i kada se gone postupak se vodi na osnovu običnog krivičnog djela pri čemu se zanemaruju vjerske, nacionalne ili rasne ili druge pobude

Pitanje granične linije između slobode i govora mržnje također u prvi plan dovodi ulogu interneta kao medija koji omogućava raznolikost perspektiva, esencijalnih za pluralizam. Ovo, međutim, ne čini internet *progresivnim* medijem, budući da različite perspektive otvaraju vrata i pojavi ekstremnih ideja. S druge strane, predstaviti internet kao mjesto najvećim dijelom *okupirano* govorom mržnje značilo bi dati legitimitet direktnoj intervenciji države u njegovoj kontroli. Medijska pismenost u BiH odnedavno se predlaže kao *treći put* u prevladavanju ovih tenzija. Tumačenje medijske pismenosti, međutim, sa svoje strane također otvara prostor za razne interpretacije. U BiH medijska pismenost u praksi rezultirala je fokusiranjem na opasnosti koje vrebaju online, umjesto promovisanjem mogućnosti koje internet nudi. Internet je prvenstveno prostor sa kreativnim sadržajima za mlade, a govor mržnje je negacija od svega što je kreativno, i protiv njega se društvo mora boriti proaktivno, autocenzurom i edukacijom.

U BiH gdje se govor mržnje često ispoljava i kroz političku retoriku i djelovanje posebno zabrinjava činjenica da incidente iz mržnje čine mladi, koji se u vrijeme ratnih sukoba nisu ni rodili. To znači da su izrasle nove generacije opterećene nacionalizmom i netrpeljivošću prema drugom i drugačijem. Uspostavljeni sistem društvenih vrijednosti i stepen tolerancije je kod nas takav da je odnos prema drugom u najmanju ruku neutralan, a često i nasilan. To proizvodi i ispade prema različitim grupama koje su u manjini ili prema pojavama koje nisu u skladu sa stavovima većine. Propust da se preduzmu energičniji koraci u suzbijanju govora mržnje produbljuje podijeljenost društva i olakšava formiranje društvenih grupa koje smatraju da su bolje od ostalih ili da imaju pravo da nameću svoju volju ostalima dok pravovremena reakcija na govor mržnje daje priliku tijelima za provođenje zakona da predvide izbijanje ozbiljnih incidenta.

6 Popis literature

- Achbar, M. (1994) *Manufacturing Consent: Noam Chomsky and Media*. Montreal: Institute of Policy Alternatives.
- Bargh, J. A. (2002). Beyond Simple Truths: The Human-Internet Interaction. *Journal of Social Issues* 58(1), 1–8.
- Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks VI*.
- Herz, M. & Molnar, P. (2012). *Hate Speech and the Jurisprudence of Free Speech in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huysse, L. (2003). The process of reconciliation. In D. Bloomfield, T. Barnes & L. Huysse (Eds.), *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook* (pp. 19–33). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, 23/01, 7/02, 9/02 i 20/02.
- Jacobs, J. & Potter, K. (2000). *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Konvencija o kibernetičkom kriminalu. *Službeni glasnik BiH*, broj 06/2006.
- Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks VI*.
- Krivični zakon Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH*, 3/03.
- Krivični zakon Brčko distrikta. *Službeni glasnik Brčko Distrikta*, 33/13.
- Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine F BiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.
- Krivični zakon Republike Srpske. *Službeni glasnik RS* 49/03, 108/04, 37/06 i 70/06.
- McQuail, D. (1996). Mass media in the Public Interest: Towards a Framework of Norms for Media Performance. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass Media and Society* (pp. 66–80). London: Edward Arnold.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks VI*.
- Okvirna konvencija o zaštiti prava nacionalnih manjina. *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks VI*.
- Rosenberg, M.B. (2005) *Nonviolent Communication: A Language of Life*. Encinitas, CA: A PuddleDancer Press Book
- Second, P. F. & Backman C. W. (1974). *Social Psychology*. Tokyo: McGraw-Hill.
- SIM Projekat. (2014). *Sloboda na internetu i govor mržnje online: Medijska politika i internet u Bosni i Hercegovini* [Brošura]. Sarajevo: Internews.
- Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/04 i 32/06.
- Zakon o ravnopravnosti polova. *Službeni glasnik BiH*, 16/03.

Raosavljević, P. (2015). Govor mržnje u Bosni i Hercegovini. *Anali poslovne ekonomije*, br. 13, str. 58–72

Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH. *Službeni glasnik BiH*, 59/04.

Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini. *Službeni glasnik BiH*, 59/09.