

*Др Снежана Соковић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-7046-6381*

*Изворни научни чланак
УДК: 343.8(4-672EU)
DOI: 10.46793/UPSSXII.351S*

ПРОШИРИВАЊЕ ЛИСТЕ ЕУ ЗЛОЧИНА НА ГОВОР МРЖЊЕ И ЗЛОЧИН МРЖЊЕ*

Резиме

Кривично право ЕУ инкриминише криминалитет мржње само уколико је повезан са ограниченим скупом заштићених карактеристика као што су раса и етничка припадност. ЕУ тренутно нема надлежност да криминализује говор мржње и злочин из мржње на темељу основа који нису обухваћени Оквирном одлуком о расизму и ксенофобији. Инкриминације мржње у погледу осталих заштићених група (сексуална оријентација, род, пол, инвалидност, старосна доб, и слично) значајно се разликују на нивоу националног законодавства држава чланица, што жртве злочина мржње доводи у неједнаку позицију у односу на подршку и права гарантована правом ЕУ и отежава полицијску и правосудну сарадању. У контексту неусклађених националних система и друштвене динамике кроз коју се развија нормализација мржње евидентна је потреба за вишим нивоом усклађености кривичних дела и кривичних санкција које се односе на злочин мржње и говор мржње. У раду се указује на деликатност регулисања злочина мржње у савременим кривичном праву ЕУ и анализирају процедуралне и садржинске карактеристике иницијативе за проширење листе „злочина ЕУ“ на говор мржње и злочин мржње.

Кључне речи: *злочин мржње, говор мржње, криминализација мржње, листа злочина ЕУ, хармонизација кривичног права .*

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

1. Увод

Сваки облик мржње и нетолеранције је неспојив са основним правима и вредностима Европске уније. Интензивирани миграцијски кретања, економске и социјалне кризе, здравствена криза изазвана пандемијом КОВИД-19, лакши приступ друштвеним мрежама и садржајима интернета, друштвена поларизација и радикализација, довели су до наглог ширења говора мржње и злочина мржње последњих деценија и у Европи. Расположиви подаци показују само врх леденог брега злочина мржње због велике тамне бројке услед непријављивања, али и због неадекватне евиденције ових кривичних дела. Мржња постаје свакодневна појава и усмерена је на појединце и групе које имају или се сматра да имају „заједничку карактеристику“ као што су раса, етничка припадност, језик, вероисповест, националност, године старости, сексуална оријентација, родни идентитет, родно изражавање, пол, или било коју другу основну карактеристику или комбинацију карактеристика. Тренутно ЕУ нема надлежност да криминализује говор мржње и злочин из мржње на темељу основа који нису обухваћени Оквирном одлуком о расизму и ксенофобији, због чега је инициран поступак за проширење листе „злочина ЕУ“ на говор мржње и злочин мржње, како би се након тога постигао потребан степен усклађивања кривичног законодавства држава чланица. Новим законодавством ЕУ допунило би се постојеће право ЕУ које криминализује злочин мржње на основу боје коже, вероисповести, порекла или националног или етичког порекла и обухватили други основи.

2. Мржња

Различите теоријске концептуализације, општа литература, као и искуства свакодневног живота показују да је мржња најразорнији афективни феномен људске природе. Матичне хуманистичке научне дисциплине на теоријском плану нису сагласне да ли је мржња емоционални став, емоција, синдром, облик генерализованог беса, нормативни суд, генерализована перцепција, посебан мотив. Поред различитог разумевања уочава се и недостатак, како развијених теоријских објашњења, тако и дубинских емпиријских истраживања.¹ Суочене са разорним ефектом мржње на друштвене процесе и друштвену организацију, "студије мржње"² развијале су друштвене науке (социологија, право, криминологија, политикологија) у настојању да идентификују и превенирају девастирајући ефекат мржње у друштвеним односима.

¹ Fischer, A., Halperin, E., Canetti, D., Jasini, A., *Why We Hate*, *Emotion Review*, no. 10(4)/2018, pp. 309-320.

² Schweppe, J., Perry, B., *A continuum of hate: delimiting the field of hate studies*, *Crime, Law and Social Change*, no. 77/2022, pp. 503-528.

Мржња је посебно афективно стање. Најчешће је праћено и другим сличним негативним реакцијама као што су љутња, бес, презир, понижавање, освета, одбојност, које, као и мржња, подразумевају превођење емотивних циљева изазваних негативно перципираним понашањем у конкретне акције. По својој усмерености, истрајности и разорности мржња се издваја као посебно деструктиван феномен.³ Мржњу карактерише трајна негативна перцепција особе или групе. Промена образаца понашања појединца или групе не може да умањи ниво мржње јер мржња није иницирана конкретним понашањем него негативно перципираним карактеристикама (раса, пол, род, вероисповест, сексуална оријентација, физички недостаци, етничка припадност) групе или појединца које се уочавају као трајно и стабилно, неприхватљиве и угрожавајуће, ма како се група или појединац понашао. Мета мржње не може никаквом променом у свом понашању да неутралише мржњу којој је изложена. Емотивни циљеви мржње су трајног карактера а акције мотивисане мржњом су усмерене на неутралисање/елиминисање појединца или групе као објекта мржње.⁴

Динамика и механизми интерперсоналне и међугрупне мржње су различити. На међуљудском нивоу мржња извире из лоших партнерских, брачних, породичних, пословних и других односа, усмерена је на блиске особе и врло је комплексног карактера јер „не можемо ни да волимо, али ни да мрзимо особе према којима смо равнодушни“. На међугрупном нивоу не морамо ни да познајемо особе које мрзимо. Међугрупна мржња не захтева лични однос, већ се заснива на јасном разликовању „ми и они“ и на чврстој унутаргрупној повезаности. Непријатељство и нетрпељивост према другима настаје и развија се у друштвеном и културолошком контексту који одражава стереотипне категоризације, предрасуде и некритичке генерализације. У односу на друге негативне емоције мржња се лакше и брже преноси са индивидуалног на групни ниво.⁵ Мржња према „другима“ повезује људе и уједињује врло различите појединце и групе. Делење јаким негативних емоција „према другима“ почетну мржњу интензивира и чини трајном.⁶ Делити исту мржњу, чак и са непријатељем, значи повезати га одређеним осећањем сродности (и тако поткопати његове моћи отпора).⁷ Неретко се мржња као групна кохезиона снага одржава активном кроз генерације. Удружено нанета непријатност и зло онима које мрзимо јача и мржњу и повезаност оних који мрзе. У међугрупној мржњи је неопходна и хомогенизација „других“ као групе

³ Vendrell Ferran, Í., *Hate: toward a Four-Types Model*, Review of Philosophy and Psychology, no. 15/2024, pp. 441–459.

⁴ Chakraborti, N., Garland, J.p *Reconceptualising hate crime victimization through the lens of vulnerability and “Difference”*, Theoretical Criminology, vol.16, no. 4/2012, pp. 499–514.

⁵ Halperin, E., *Intergroup Hatred: Psychological Dimensions*, The Encyclopedia of Peace Psychology, 2011, D.J. Christie (Ed.). <https://doi.org/10.1002/9780470672532.wbpepp138>

⁶ Bar-Tal D., Halperin E., De Rivera J., *Collective emotions in conflict situations: Societal implications*, Journal of Social Issues, no. 63(2)/2007, pp. 441–460.

⁷ Хофер, Е., *Прави верник, мисли о природи масовних покрета*, Ниш, 2004. стр. 101, 102.

јер се тако негативна перцепција особина и карактеристика групе подразумева и за сваког припадника групе, а појединачно негативно понашање припадника групе се генерализује на целу групу, што мржњу одржава живом и јасно усмереном.⁸ Стање међугрупне мржње онемогућава било какву личну интеракцију између оних који мрзе и чланова групе која се мрзи. Иако друштвене интеракције са члановима омражене групе нужно не морају да утичу на смањење нивоа мржње, одсуство личних комуникација између чланова „група у мржњи“ извесно појачава мржњу јер онемогућава накнадну процену раније приписаних стереотипа.

Мржња, било интерперсонална, било међугрупна, крајње деструктивно утиче на људски живот. Позната је поражавајућа чињеница да људи могу да мрзе до самоуништења. Мржња разара лични живот оних који мрзе а неконтролисана групно циљана мржња уништава заједницу и може да ескалира у озбиљно међугрупно насиље и опште нереди и сукобе. У корену мржње је лично стање интензивне непријатности и осујећености, фрустрираност осећајем немоћи, неуважавања и игнорисања у односу на друге или неког другог ко се перципира као негативан и угрожавајући сам по себи или због групе којој, стварно или наводно, припада.⁹

Мржња представља снажан емоционални импулс да се делује у одређеном правцу и као таква релативизује нормативне оквире социјално не/прихватљиво понашања и слаби осећај самоконтроле. Емоционални циљ мржње јесте деструкција, уништење и елиминација „другог“¹⁰ и зато мржња јест значајан чинилац, не само друштвене нестабилности, нефункционалности и дезорганизације, него и релевантан фактор криминалног понашања.

3. Злочин мржње

За разлику од других облика криминалитета који су најпре теоријски дефинисани у криминолошком смислу а након тога и нормативно операционализовани у кривичном праву, конституисање злочина мржње текло је обрнутим путем. Услед озбиљних друштвених тензија изазваних међугрупном мржњом и нетрпељивошћу, осамдесетих година прошлог века у англоамеричком правном простору категорија злочина мржње уведена је у

⁸ Szanto, T., *In hate we trust: The collectivization and habitualization of hatred*, *Phenomenology and Cognitive Science*, no. 19/2020, pp. 453–480.

⁹ Roberts, C., Innes, M., Williams, M., Tregidga, J., Gadd, D., *Understanding who commits hate crime and why they do it*, Welsh Government Social Research, 2013, <http://www.mesmacnortheast.com/wpcontent/uploads/2013/08/understanding-who-commits-hate-crime-and-whythey-do-it-en.pdf>, приступ: септембар 2024. Walters, M. A., *A general theories of hate crime: Strain, doing difference and self control*, *Critical Criminology*, vol. 19, no. 4/2011, pp. 313–30.

¹⁰ Rempel, J. K., Burris, C. T., Fathi, D., *Hate: Evidence for a motivational conceptualization*, *Motivation and emotion*, no. 43/2014, pp. 179-190.

кривично право и правосудну праксу, да би се тек након тога приступило научном уобличавању овог појма. Суштински, злочин мржње снажно одражава, осим стања свести учиниоца, друштвено прихваћене представе о идентитету и хијерархији, историјски укоренење стереотипе и генерализације које оправдавају и подржавају расподелу моћи и утицаја у одређеном друштву.¹¹

Насиље нетрпељивости, предрасуда и мржње није се изненада појавило последњих деценија двадесетог века, него је део дуготрајног културолошког контекста који укључује и свакодневну, мање или више видљиву, праксу маргинализације циљаних заједница.¹² У том смислу различити правни системи су инкриминисали различите облике злочина мржње сходно својим приоритетима, што објашњава и оправдава бројне разлике и недоследности у савременом дефинисању злочина мржње.

Злочин мржње није посебно кривично дело већ посебна врста кривичних дела и у најширем смислу злочин мржње подразумева кривична дела која су извршена са мотивом мржње, односно са мотивацијом која се темељи на предрасуди према одређеној друштвеној групи.¹³ Ради инкриминасања злочина мржње кривично законодавство, поред увођења нових инкриминација, најчешће „криминализује мржњу“ тако што мотив мржње према одређеним групама „придодаје“ постојећим кривичним делима. Мотив мржње укључује шири контекст кривичног дела који превазилази непосредан однос жртве и учиниоца. Извршено кривично дело телесне повреде учињено са мотивом мржње према одређеном лицу као припаднику одређене групе не подразумева само телесно повређивање него и поруку непријатељства и нетрпељивости читавој групи и самој жртви која је жртва само зато што припада (или учинилац мисли да припада) одређеној групи коју одређује раса, етничка припадност, пол, род, сексуално опредељење, инвалидност, или нека друга карактеристика.¹⁴ Кривично дело извршено са мотивом мржње потврђује (стварну или замишљену) хегемонију групе учиниоца и „одговарајући“ подређени идентитет групе којој припада жртва. Избор конкретне жртве може бити насумичан,¹⁵ али је избор циљане групе намеран и одражава карактеристике друштвене хијерархије. Последице злочина мржње далеко превазилазе директне жртве и непосредне последице повреде или угрожавања телесног и психичког интегритета или nanoшења имовинске штете. Индиректна жртва злочина јесте читава група јер злочин мржње јесте „злочин са поруком“ који саопштава свим члановима групе којој припада непосредна

¹¹ Schweppe, J., *What is a hate crime?* Cogent Social Sciences, no. 7(1)/2021, Art. 1902643.

¹² Schweppe, J., Perry, B., *нав. чланак*, стр. 503–528.

¹³ OSCE ODHIR, *Hate Crime Laws A Practical Guide*, Warsaw, 2009, p. 16.

¹⁴ Farrell, A., Lockwood, S., *Addressing Hate Crime in the 21st Century: Trends, Threats, and Opportunities for Intervention*, Annual Review of Criminology, no. 6/2023, pp. 107-130.

¹⁵ Dunbar, E., Quinones, J., Crevecoeur, D. A., *Assessment of hate crime perpetrators: The role of bias intent in examining violence risk*, Journal of Forensic Psychology Practice, vol. 5, no. 1/2005, pp. 1–19.

жртва да су једнако непожељни и изложени истом ризику виктимизације. „Резонантна природа“ ових кривичних дела огледа се у томе што појачава перцепцију претње код индиректних жртава, повећава њихову рањивост, анксиозност и бес, и на нивоу укупне друштвене динамике циљане групе уводи у дубљу маргинализацију.¹⁶

За постојање кривичног дела мржње неопходно је да је извршено одређено кривично дело, да између мржње и извршеног кривичног дела постоји повезаност у том смислу што је мржња побуда, покретач, подстицај за дело, да је мржња усмерена ка одређеној категорији групног идентитета и да је жртва стварни или наводни (по мишљењу извршиоца) припадник циљане групе.¹⁷

Кривична дела мржње треба разликовати од микроагресије и инцидената мржње као свакодневних и често нормализованих манифестација непријатељства која доживљавају чланови циљаних мањинских група. Иако се због нижег степена непосредне виктимизације не ради о инкриминисаном испољавању мржње (што не искључује примену неког другог вида правне заштите) ови инциденти, управо због испољене мржње, повећавају несигурност, изолованост и маргинализацију чланова групе, готово у истој мери као и кривична дела мржње и треба их евидентирати, како у смислу демонстрације неслагања друштва са таквим понашањима, а још више ради спречавања њихове ескалације у злочине мржње.

Говор мржње представља посебан вид испољавања мржње и повезан је са злочином мржње утолико што се елеменат мржње кривичног дела мржње најчешће доказује исказаним говором мржње у правцу исте циљане групе и њених припадника због чега се и разликује од "обичног" кривичног дела. За постојање злочина мржње сам говор мржње углавном није довољан, неопходно је да је стање мржње исказано говором мржње материјализовано у извршеном кривичном делу.¹⁸

Говор мржње представља представља вербалну или невербалну (писану, гестовну, симболичну) манифестацију мржње, "све облике изражавања којима се шири, подстиче, подржава или оправдава мржња на темељу расе, ксенофобије, антисемитизма или других облика мржње на основу нетолеранције, укључујући нетолеранцију у облику агресивног национализма и етноцентризма, дискриминације и непријатељства према мањинама, мигрантима и лицима имигрантског порекла".¹⁹ За разлику од кривичног дела мржње не укључује конкретну жртву, али поседује значајан деструктивни потенцијал јер у "публици говора мржње" ствара "кохезију мржње" и јача

¹⁶ Perry, B., Alvi, S., 'We are all vulnerable': The in terrorem effects of hate crimes, *International Review of Victimology*, no. 18(1)/2912, pp. 57-71.

¹⁷ Schweppe, J., *нав. чланак*.

¹⁸ Farrell, A., Lockwood, S., *нав. чланак*, стр. 107-130.

¹⁹ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): *General Policy Recommendation no. 15 on Combating Hate Speech*, Council of Europe, 2016.

импулс на активно деловање у правцу повређивања и угрожавања циљаних група. Криминализација говора мржње јесте комплексна (и превазилази оквири овог рада) јер је у конфронтацији са правом на слободу изражавања, док је са друге стране треба разликовати од злочина мржње, односно од подстрекавања на злочин мржње.

Поред појма мржње и прага мржње који раздваја злочин мржње и друге релевантне манифестације мржње и одређује контекст говора мржње у односу на право на слободу изражавања, у савременом одређењу криминалитета мржње спорно је и дефинисање круга група у погледу којих се криминализује мржња као мотив за криминално понашање.²⁰

Одређивање група које се штите криминализацијом мржње одражава локални и историјски контекст манифестовања мржње и непријатељства у одређеном друштву. Од значаја је и воља државе да се, у складу са доминантним системом вредности, на овај начин супротстави (или не супротстави) одређеним посебним облицима насилне дискриминације, као и то колико су одређене социјалне групе успешне у кампањи приказивања ризика своје виктимизације и потребе за посебном врстом заштите.

Највећи број држава штићене групе одређује према раси, вери и етничкој припадности, док се у погледу осталих штићених категорија савремена законодавства значајно разликују. Тако у САД, велика већина држава, 45 држава, има законе о злочинима мржње којима штите групе према раси или етничкој припадности. Само 31 држава штити групе према сексуалној оријентацији, такође 31 држава штити групе према полу, 17 држава према родном идентитету и 31 држава према инвалидитету, док у 5 држава не постоје државни закони о злочинима мржње, а 5 држава укључује и „политичку припадност“ као категорију заштите. Закон о злочинима мржње КОВИД-19 представља одговор на дискриминацију и насиље према азијско-амерички заједницама након пандемије. Такође, неке државе посебним законом на исти начин штите полицију, ватрогасце и припаднике других хитних служби од намерних напада. Јасно је да друштвена динамика отвара нове проблеме и захтева проширење правног оквира злочина мржње. Ипак, поставља с питање да ли се у овим ситуацијама ради значајном одступању од концепта ранијих закона о злочинима мржње којима се штите широке категорије (раса, вера, сексуална оријентација) али се не прецизирају конкретне уже групе заштите. У погледу посебних закона којима неке државе предлажу проширење заштите од злочина мржње и на полицијске службенике („*Blue Lives Matter*“, „*Back the Blue*“ закони) спорно је да ли се добровољно изабрана професија може изједначити са непроменљивим особинама које су основна карактеристика штићених група.²¹ У енглеској судској пракси поставило се посебно проблематично питање (у оквиру отворене листе основа инкриминације

²⁰ Schweppe, J., *нав. чланак*.

²¹ *Исто*.

злочина мржње) да ли у погледу напада на лице које је регистровани педофил могу да се примене одредбе закона о злочину мржње јер је напад мотивисан нетрпељивошћу према педофилима.²²

Превођењем порука мржње на платформе социјалних мрежа идеологије мржње, чак и у најекстремнијим облицима, постају све приступачније. У on-line димензији одвија се феномен нормализације порука мржње, формирају се on-line групе мржње, а мржња се усмерава на нове циљане групе. На интернету се у много већој мери се прихватају, подржавају и одобравају и оне поруке и радње које многи појединци не би изразили ван друштвених мрежа. Широко распрострањени феномен изопштавања из јавног живота групе или појединца (*cancel culture*) етаблира "социјалну елиминацију" и нормализује мржњу и дискриминацију.

Дефинисање група у погледу којих постоји потреба да се штите криминализацијом мржње у условима високе друштвене поларизације и нормализације мржње постаје веома комплексно питање. Очито је да су као штићене групе неспорне оне које су историјски маргинализоване и дискриминисане због расне, верске или етичке припадности. У погледу осталих категорија отвара се низ спорних питања. Одлука о томе које ће групе бити наведене као штићене групе у законима о злочинима мржње успоставља одређену "хијерархију штићених жртава", која је крајње проблематична јер може додатно да маргинализује одређене групе, али и да буде резултат интензивног активизма одређених група и политичког капитала који стоји иза њих, а не одраз реалних потреба друштва. Из тих разлога, уместо система хијерархије жртава, заговара се "приступ инклузије" у оквиру кога све групе могу представљати потенцијалне жртве злочина мржње зависно од тога да ли се конкретно ради о рањивој групи која је изложена ризику виктимизације циљаном мржњом.²³ Виши степен инклузивности представља концепцијску предност али отвара и разумну сумњу у прагматичност и ефикасност таквог решења.

4. Злочин мржње: ЕУ нормативни оквир кривично-правне интервенције

Сваки облик мржње и нетолеранције је неспојив са основним правима и вредностима Европске Уније. Европска Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Ради се о вредностима које су заједничке државама чланицама као друштву у

²² Garland, J., Funell, C., *Defining Hate Crime Internationally: Issues and Conundrums*, The Globalization of Hate (Internationalising Hate Crime), ed. Schweppe, J., Wallters, M. A., Oxford, 2016. p. 26.

²³ Исто.

коме преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца.²⁴

Интензивирана миграцијска кретања, економске и социјалне кризе, здравствена криза изазвана пандемијом КОВИД-19, лакши приступ друштвеним мрежама и садржајима интернета, друштвена поларизација и радикализација, довели у до наглог ширења говора мржње и злочина мржње последњих деценија и у Европи. Расположиви подаци показују само врх леденог брега злочина мржње због велике тамне бројке услед непријављивања, али и због неадекватне евиденције ових кривичних дела. Мржња постаје свакодневна појава и усмерена је на појединце и групе које имају или се сматра да имају „заједничку карактеристику“ као што су раса, етничка припадност, језик, вероисповест, националност, године старости, сексуална оријентација, родни идентитет, родно изражавање, пол, или било коју другу основну карактеристику или комбинацију карактеристика. Ради се о особинама које су видљиве и уочљиве нападачима, односе се на неки аспект идентитета особе који је непроменљив или битан за самоодређење, или су знак припадања одређеној групи.²⁵ Забрињава феномен "пирамиде мржње" која почиње понашањима мотивисаним мржњом и предрасудама (исмејавање, малтретирање, дехуманизација), прелази у дискриминаторно насиље (телесно повређивање, убиства, силовања) које (уколико се не спречава) постаје учесталије и све интензивније, све до крајње екстремистичких облика у које се убраја и тероризам и геноцид. Истраживања показују позитивну корелацију између објаве циљано дискриминаторних твитова у одређеном граду и пораста злочина мржње у истом граду.²⁶

Једини постојећи инструмент кривичног права ЕУ који усаглашава инкриминације злочина мржње јесте Оквирна одлука Већа 2008/91/ЈНА од 28. новембра 2008. године о сузбијању одређених облика и начина изражавања расизма и ксенофобије кривичноправним средствима (у даљем тексту Оквирна одлука о расизму и ксенофобији).²⁷

Будући да расизам и ксенофобија представљају непосредно кршење основних начела на којима се темељи Европска унија и која су заједничка чланицама, ова одлука захтева хармонизацију кривичног законодавства земаља

²⁴ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, pp. 1–271

²⁵ OSCE ODHIR, *Hate Crime Laws A Practical Guide*, Warsaw, 2009.

²⁶ European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O. et al., *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime – Final report*, Publications Office of the European Union, 2021.

²⁷ *Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, OJ L 328, 6.12.2008, pp. 55–58.

ЕУ у погледу кривичних дела која укључују манифестације расизма и ксенофобије и обавезује државе чланице да у свом националном законодавству нормирају три посебне инкриминације у вези са расизмом и ксенофобијом: 1. јавно подстицања на насиље или мржњу против групе лица или припадника те групе на основу расе, боје коже, порекла, вере или националне или етничке припадности, 2. јавно подстицања на насиље или мржњу против групе лица или припадника те групе на основу расе, боје коже, порекла, вере или националне или етничке припадности ширењем или дистрибуирањем летака, слика или других материјала у јавности; 3. јавно одобравање, порицање или грубо умањивње геноцида, злочина против човечности, ратних злочина и агресије²⁸ почињених према групи или према њеном члану уколико је такво одобравање, негирање или умањивање ових злочина почињено на начин за који је вероватно да ће подстицати насиље или мржњу према тој групи или њеном члану. При том Оквирна одлука о расизму и ксенофобији оставља државама могућност да инкриминишу негирање, одобравање и тривијализацију само оних међународних кривичних дела која су утврђена правноснажном пресудом националног суда државе чланице или правноснажном пресудом међународног суда, као и слободу да санкционишу само она понашања којима се може нарушити јавни ред и мир или која су претеће, увредљиве и погрдне природе.

За наведена расистичка и ксенофобична дела Одлука налаже да у националном кривичном законодавству треба предвидети кривично гоњење по службеној дужности, као и кажњивост за подстрекавање и помагање, и прописати делотворне, пропорционалне и одвраћајуће "максималне казне од најмање једне и три године затвора". Свака држава чланица за ова кривична дела треба да предвиди и одговорност правних лица и одговарајуће делотворне, пропорционалне и одвраћајуће казне које могу да укључе и мере као што су одузимање права на јавне погодности или помоћ, привремену или трајну забрану обављања трговачких делатности, стављање под судски надзор, судски налог за ликвидацију. Расистичку и ксенофобичну мотивацију треба предвидети као квалификаторну или бар отежавајућу околност и код свих других кривичних дела.

Националном имплементацијом Оквирне одлуке о расизму и ксенофобији државе чланице могу да уведу и друге штићене групе. У том смислу државама чланицама се даје могућност свеобухватније кривичноправне заштите, посебно имајући у виду да Повеља о основним правима ЕУ забрањује „сваку дискриминацију по било ком основу као што су пол, раса, боја, етничко или

²⁸ За дефиницију кривичних дела геноцида, злочина против човечности и ратних злочина Оквирна одлука о расизму и ксенофобији се позива на Статут сталног Међународног кривичног суда, а у погледу агресије на Повељу Нирнбершког Међународног војног суда, (будући да је агресија као међународно кривично дело у време доношења Оквирне одлуке о расизму и ксенофобији била дефинисана једино овим актом).

друштвено порекло, генетске карактеристике, језик, вера или уверење, политичко или било које друго мишљење, припадност националној мањини, имовина, рођење, инвалидитет, године или сексуална оријентација.²⁹ Ипак, обавеза усклађивања дефиниције инкриминација и кривичних санкција на нивоу ЕУ постоји само у погледу расизма и ксенофобије. Отуда у регулисању кривичноправне заштите у односу на злочин мржње и говор мржње у државама ЕУ постоје значајне разлике.

Имплементацијом Оквирне одлуке у национално законодавство говор мржње на основу расе, боје коже, вере, порекла, националне или етичке припадности инкриминисан је у свим државама чланицама, док у погледу других заштићених група постоје значајне разлике. Двадесет држава уводи инкриминације говора мржње и на основу сексуалне оријентације, седамнаест на основу пола и рода, четрнаест држава на основу инвалидитета а шест држава инкриминише и говор мржње на основу старосне доби. Осам држава чланица инкриминише говор мржње без дефиниције заштићених карактеристика група у погледу којих је усмерен говор мржње како би се заштитиле све мањинске групе. Осим тога, у националним законодавствима се различито дефинише говор мржње и услови потребни за инкриминацију говора мржње.

И злочин мржње је широко инкриминисан у националним законодавствима држава чланица, али на различите начине, као самостално кривично дело, као посебна квалификаторна околност или као општа отежавајућа околност. Разлике постоје и у погледу круга заштићених група. Поред инкриминације злочина мржње на основу расе, боје коже, вере, порекла, националне или етичке припадности, деветнаест држава чланица предвиђа инкриминације и на основу сексуалне оријентације, седамнаест на основу пола и родне припадности, тринаест држава на основу инвалидитета, а десет држава инкриминише злочин мржње и на основу старосне доби. Како би се обухватили сви злочини мржње неке државе чланице не дефинишу заштићене групе.³⁰

Осим тога, релевантни извештаји о спровођењу Оквирне одлуке о расизму и ксенофобији показали су да је у националном законодавству неких држава и

²⁹ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02.

³⁰ European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O. *et al.*, *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime – Final report*, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/04029>; Walters, M. A., Brown, R., Wiedlitzka, S., *Causes and motivations of hate crime, Equality and Human Rights Commission Research*, report 102, 2016. FRA, *"Hate crime recording and data collection practice across the EU"*, Publications Office of the European Union, 2018. UN SC, *"Impact of the coronavirus disease (COVID-19) on the enjoyment of all human rights by older persons"* (<https://undocs.org/A/75/205>).

сама Оквирна одлука о расизму и ксенофобији непотпуно и недоследно имплементирана.³¹

Немале разлике у инкриминисању злочина мржње и говора мржње у националним законодавствима држава чланицама отежавају међународну правосудну сарадњу а криминалцима дају прилику да оптирају најблажу јурисдикцију, што кривично правну интервенцију чине мање ефикасном и слаби њене генералнопревентивне ефекте.

Значајно је и да Европска конвенција о људским правима забрањује дискриминацију и прописује да је уживање слобода и права предвиђених Конвенцијом осигурано без дискриминације по било ком основу као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, припадност националној мањини, имовински, родни или други статус (чл. 14), као што се то чини и у Повељи о основним људским правима (чл. 21).³² Повеља о основним правима ЕУ посебно предвиђа да су значење и обим права садржаних у Повељи, а која одговарају правима зајемченим Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, истоветни онима утврђеним том конвенцијом (чл. 52. ст. 3). Ова одредба чини праксу Европског суда за људска права изузетно значајном за државе чланице у тумачењу и примени права ЕУ које се односи на злочин мржње. Пракса Европског суда за људска права инсистира на обавези органа који примењују законе да спроведу адекватну ефикасну истрагу о могућим мотивима мржње, пристрасности и нетрпељивости у свим кривичним предметима који укључују могуће дискриминаторно насиље (може се радити о повреди различитих права гарантованих Конвенцијом).³³

Фрагментизован приступ инкриминисању говора мржње и злочина мржње жртве ових кривичних дела доводи у неједнак положај у погледу приступа мерама подршке и правне заштите које предвиђа право ЕУ и ствара веру код чиниоца да могу проћи некажњено.

5. Проширивање листе злочина ЕУ на говор мржње и злочин мржње

Иако постоје одређена преклапања са областима криминалитета са листе злочина ЕУ (на пример, тероризам, компјутерски криминалитет) ЕУ тренутно

³¹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law* [COM(2014) 27 final of 27.1.2014.

³² *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 005), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02.

³³ *Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights*, FRA, 2018.

нема надлежност да криминализује говор мржње и злочин из мржње на темељу основа који нису обухваћени Оквирном одлуком. У контексту неусклађених националних система и друштвене динамике кроз коју се незаустављиво развија нормализација мржње а закони ЕУ инкриминишу такво понашање само уколико је повезано са ограниченим скупом заштићених катактеристика као што су раса и етничка припадност, од 2021. године Европска Комисија уз подршку Парламента настоји да превазиђе ова ограничења тако што је иницирала поступак за проширење листе „злочина ЕУ“ на говор мржње и злочин мржње, како би се након тога постигао потребан степен усклађивања кривичног законодавства држава чланица.³⁴ Легитимитет овом предлогу дају подаци о учесталости, распрострањености и порасту злочина мржње и говора мржње. Новим законодавством ЕУ допунило би се постојеће право ЕУ које криминализује злочин мржње на основу боје коже, вероисповести, порекла или националног или етичког порекла и обухватили други конкретни основи.

Такозвана "листа злочина ЕУ" регулисана је Лисабонским уговором. Наиме, ступањем на снагу Лисабонског уговора (Уговор о функционисању ЕУ, у даљем тексту Уговор) полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима укључена је у главни корпус права ЕУ, чиме је ЕУ добила и наднационална законодавна овлашћења и у области кривичног права. Европски парламент и Савет могу, директивама донетим у складу са редовним законодавним поступком, утврдити минимална правила која се односе на одређивање кривичних дела и санкција и то у областима нарочито тешких облика криминала са прекограничном димензијом која произлази из природе или утицаја таквих кривичних дела, односно из посебне потребе за борбом против њих на заједничкој основи. Ове области ("листа злочина ЕУ") су таксативно одређене и односе се на: тероризам, трговину људима и сексуалну експлоатацију жена и деце, недозвољену трговину дрогом, недозвољену трговину оружјем, прање новца, корупцију, фалсификовање средстава плаћања, рачунарски криминал и организовани криминал (чл. 83. ст. 1. Уговора).³⁵ Видно је да ова листа не укључује расизам и ксенофобију.

Иницијатива за проширивање листе злочина ЕУ на говор мржње и злочин мржње подржана је посебном пропратном студијом у којој су анализирани и сажете све релевантне информације и подаци, описана одговарајућа друштвена кретања и трендови, и дат детаљан приказ правних оквира свих држава чланица за борбу против злочина мржње и говора мржње.³⁶

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. a more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime, COM/2021/777.

³⁵ *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, pp. 1–271.

³⁶ European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O. *et al.*, *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the*

У институционално-процедуралном смислу реализовање ове иницијативе подразумева, као први корак, доношење једногласне одлуке у Савету, након добијене сагласности Парламента, о утврђивању говора мржње и злочина из мржње као још једног подручја криминалитета које испуњава услове утврђене у чл. 83. ст. 1. Уговора. Тиме се успоставља правни основ за доношење директива у редовном законодавном поступку, у другом кораку, којим се утврђују минимална правила о дефинисању кривичних дела и кривичних санкција у том подручју криминалитета.³⁷

У садржинском смислу ова иницијатива аргументује испуњеност услова чије је остварење неопходно за проширење листе злочина ЕУ и на злочин мржње и говор мржње (чл. 83. ст. 1. Уговора): ради се о посебној области криминалитета, ради се о области посебно тешког криминалитета, постоји прекогранична димензија ове области криминалитета која произилази из природе или последица таквих кривичних дела или из посебне потребе њиховог заједничког сузбијања.³⁸

Слично као и друга кривична дела са листе злочина ЕУ са заједничким обележјем (на пример: тероризам, корупција, организовани криминалитет), мржња према појединцима или групама са заштићеним обележјима повезује ширу групу кривичних дела па се може сматрати "посебном облашћу криминалитета" у смислу чл. 83. ст. 1. Уговора.

Документовани изразито штетни утицаји говора мржње и злочина мржње на појединачне жртве и њихове заједнице, као и на друштво у целини и на заједничке вредности и основна права ЕУ, раширеност и раст злочина мржње и говора мржње, указују да се ради о "области посебно тешког криминалитета".

Прекогранична димензија говора мржње и злочина мржње произилази из природе и и утицаја ових дела, као и из потребе за заједничким деловањем у правцу њиховог сузбијања. Евидентан је глобални проблем "прекограничног преливања" мржње. Идеологије мржње према заштићеним групама се развијају на међународном нивоу, имају прекогранични ефекат јер се лако репродукују и шире преко граница држава чланица (посебно путем интернета), утичу на прекогранично повезивање и идеолошко уједињавање радикалних и екстремистичких група. На нивоу ЕУ заштита заједничких вредности захтева заједничко деловање. Неусаглашено законодавство и неуједначена пракса

Functioning of the EU to hate speech and hate crime – Final report, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/04029>

³⁷ *Roadmap – Ares (2021)1431474 European Parliament, Extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime*, 2023/2068(INI); *Joint Communication to the European Parliament and the Council No place for hate: a Europe united against hatred*, JOIN/2023/51.

³⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime*, COM/2021/777; Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council a More Inclusive and Protective Europe: Extending the List of EU Crimes to Hate Speech and Hate Crime COM(2021) 777.

држава чланица олакшава ефекте преливања злочина мржње, негативно делује на сузбијање и узрокује недостатке и неуједначеност заштите жртава таквих кривичних дела.³⁹

Сматра се да, у другом кораку, будуће законодавство ЕУ треба да успостави минималне стандарде у погледу дефинисања кривичних дела и кривичних санкција за говор мржње и злочин мржње тако што ће штити људско достојанство и равноправност и омогућити јединствени приступ борби против мржње и нетолеранције и пристрасности без обзира на мотивацију. Као решење које може да обезбеди ефикасну борбу против говора мржње и злочина мржње и у условима нових и променљивих друштвених кретања предлаже се разматрање "отвореног приступа" у коме могући основи за дискриминацију неће бити ограничени затвореном листом. Потребно је спречити да се слобода изражавања искоришћава као штит за мржњу, а интернет и платформе друштвених медија да се злоупотребљавају и користе као канал за ширење и јачање говора мржње. Посебну пажњу треба посветити заштити малолетника и обезбедити потребну помоћ и подршку за жртве.⁴⁰

У погледу реализације иницијативе проширења листе злочина ЕУ и на злочин мржње и говор мржње, неколико година после њеног покретања, евидентно је да постоје одређене процедуралне препреке, као и то да неке државе чланице оклевају да прихвате предлог, генерално или само по појединим основима. Наиме, марта 2022. године Савет је размотрио предлог и већински прихватио иницијативу, али како није постигнута једногласност потребна за доношење одлуке, настао је застој. Резолуцијом из јануара 2024. Парламент указује на недостатак напретка и позива Савет да једногласно усвоји одлуку како би Комисија могла да покрене другу фазу поступка,⁴¹ и изражава жаљење због чињенице да чл. 83. Уговора захтева једногласност у Савету и позива на активирање посебних процедуралних механизма („клаузула о пролазу“) којима би се решио проблем недостатка једногласности.⁴²

6. Закључак

Интензивирана миграцијска кретања, економске и социјалне кризе, здравствена криза изазвана пандемијом КОВИД-19, лакши приступ

³⁹ Исто.

⁴⁰ Brown, A., *Models of Governance of Online Hate Speech*, Council of Europe, May 2020. Peršak, N., *Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes Under Article 83(1) TFEU*, *Crim Law Forum*, no. 33/2022, pp. 85–119.

⁴¹ *European Parliament resolution of 18 January 2024 on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime (2023/2068(INI))*.

⁴² EPRS, *Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action*, May, 2020.

друштвеним мрежама и садржајима интернета, друштвена поларизација и радикализација, довели у до наглог ширења говора мржње и злочина мржње последњих деценија и у Европи. Расположиви подаци показују само врх леденог брега злочина мржње због велике тамне бројке услед непријављивања, али и због неадекватне евиденције ових кривичних дела. Мржња постаје свакодневна појава и усмерена је на појединце и групе које имају или се сматра да имају „заједничку карактеристику“ као што су раса, етничка припадност, језик, вероисповест, националност, године старости, сексуална оријентација, родни идентитет, родно изражавање, пол, или било коју другу основну карактеристику или комбинацију карактеристика. Тренутно ЕУ нема надлежност да криминализује говор мржње и злочин из мржње на темељу основа који нису обухваћени Оквирном одлуком о расизму и ксенофобији, због чега је инициран поступак за проширење листе „злочина ЕУ“ на говор мржње и злочин мржње, како би се након тога постигао потребан степен усклађивања кривичног законодавства држава чланица. Новим законодавством ЕУ допунило би се постојеће право ЕУ које криминализује злочин мржње на основу боје коже, вероисповести, порекла или националног или етичког порекла и обухватили други конкретни основи.

*Snežana Soković, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

EXPANDING THE LIST OF EU CRIMES TO INCLUDE HATE SPEECH AND HATE CRIME

Summary

EU criminal law criminalizes hate crime only if it is linked to a limited set of protected characteristics such as race and ethnicity. The EU currently has no competence to criminalize hate speech and hate crime on grounds not covered by the Framework Decision on Racism and Xenophobia. Hate crimes with respect to other protected groups (sexual orientation, gender, sex, disability, age, etc.) differ significantly at the level of national legislation of the member states, which puts victims of hate crimes in an unequal position in relation to the support and rights guaranteed by EU law and makes police and judicial cooperation difficult. In the context of non-harmonized national systems and social dynamics through which the normalization of hatred develops, the need for a higher level of harmonization of criminal offenses and criminal sanctions related to hate crime and hate speech is evident. The paper points out the delicacy of the regulation of hate crimes in modern

EU criminal law and analyzes the procedural and content characteristics of the initiative to expand the list of "EU crimes" to include hate speech and hate crime.

Key words: *hate crime, hate speech, criminalization of hate, list of EU crimes, harmonization of criminal law..*

Литература

- Bar-Tal, D., Halperin, E., De Rivera, J., *Collective emotions in conflict situations: Societal implications*, Journal of Social Issues, no. 63(2)/2007.
- Brown, A., *Models of Governance of Online Hate Speech*, Council of Europe, May 2020.
- Vendrell Ferran, Í., *Hate: toward a Four-Types Model*, Review of Philosophy and Psychology, no. 15/2024.
- Garland, J., Funell, C., *Defining Hate Crime Internationally: Issues and Conundrums*, The Globalization of Hate (Internationalising Hate Crime), ed. Schweppe, J., Wallters, M. A., Oxford, 2016.
- Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standard on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.*
- Dunbar, E., Quinones, J., Crevecoeur, D. A., *Assessment of hate crime perpetrators: The role of bias intent in examining violence risk*, Journal of Forensic Psychology Practice, vol. 5, no. 1/2005.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): *General Policy Recommendation no. 15 on Combating Hate Speech*, Council of Europe, 2016.
- European Commission: Directorate-General for Justice and Consumers, Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O. *et al. Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime – Final report*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/04029>.
- European Parliament, *Extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime*, 2023/2068(INI); *Joint Communication to the European Parliament and the Council No place for hate: a Europe united against hatred*, JOIN/2023/51.
- European Parliament resolution of 18 January 2024 on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime (2023/2068(INI))
- EPRS, *Unlocking the potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action*, 2020. "Impact of the coronavirus disease (COVID-19) on the enjoyment of all human rights by older persons" (<https://undocs.org/A/75/205>).
- OSCE ODHIR, *Hate Crime Laws: A Practical Guide*, Warsaw, 2009.
- Perry, B., Alvi, S., 'We are all vulnerable': *The in terrorem effects of hate crimes*, International Review of Victimology, no. 18(1)/2012.
- Peršak, N., *Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes Under Article 83(1) TFEU*, Crim Law Forum, no. 33/2022.

- Rempel, J. K., Burris, C. T., Fathi, D., *Hate: Evidence for a motivational conceptualization*, Motivation and emotion, no. 43/2014.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law* [COM(2014) 27 final of 27.1.2014.
- Roadmap - Ares(2021)1431474.
- Roberts, C., Innes, M., Williams, M., Tregidga, J., Gadd, D., *Understanding who commits hate crime and why they do it*, Welsh Government Social Research, 2013. <http://www.mesmacnortheast.com/wpcontent/uploads/2013/08/understanding-who-commits-hate-crime-and-whythey-do-it-en.pdf>, приступ: септембар 2024.
- Szanto, T., *In hate we trust: The collectivization and habitualization of hatred*, Phenomenology and Cognitive Science, no. 19/2020.
- Schweppe, J., Perry, B., *A continuum of hate: delimiting the field of hate studies*, Crime, Law and Social Change, no. 77/2022.
- Schweppe, J., *What is a hate crime?*, Cogent Social Sciences, no. 7(1)/2021, Art. 1902643.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007.
- Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights*, FRA, 2018.
- Farrell, A., Lockwood, S., *Addressing Hate Crime in the 21st Century: Trends, Threats, and Opportunities for Intervention*, Annual Review of Criminology, no. 6/2023.
- Fischer, A., Halperin, E., Canetti, D., Jasini, A., *Why We Hate*, Emotion Review, no. 10(4)/2018.
- Halperin, E., *Intergroup Hatred: Psychological Dimensions*, The Encyclopedia of Peace Psychology, 2011. D.J. Christie (Ed.). <https://doi.org/10.1002/9780470672532.wbep138>
- Хофер, Е., *Прави верник, мисли о природи масовних покрета*, Ниш, 2004.
- Chakraborti, N., Garland, J., *Reconceptualising hate crime victimization through the lens of vulnerability and "Difference"*, Theoretical Criminology, vol. 16, no. 4/2012.
- Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, OJ L 328, 6.12.2008.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS No. 005), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime*, COM/2021/777. ANNEX to the Communication From the Commission to the European Parliament and the Council a More Inclusive and Protective Europe: Extending the List of EU Crimes to Hate Speech and Hate Crime COM(2021) 777.
- Walters, M. A., *A general theories of hate crime: Strain, doing difference and self control*, Critical Criminology, vol. 19, no. 4/2011.
- Walters, M. A., Brown, R., Wiedlitzka, S., *Causes and motivations of hate crime, Equality and Human Rights Commission Research*, report 102, 2016. FRA, "Hate crime recording and data collection practice across the EU", Publications Office of the European Union, 2018. UN SC, "Impact of the coronavirus disease (COVID-19) on the enjoyment of all human rights by older persons" (<https://undocs.org/A/75/205>).