

**Dr. sc. Aleksandar Maršavelski\***

**Dr. sc. Maja Munivrana\*\***

**Dr. sc. Ines Sučić\*\*\***

## **IZAZOVI U PROCESUIRANJU I SANKCIONIRANJU GOVORA MRŽNJE\*\*\*\***

*U radu autori analiziraju procesuiranje govora mržnje u Hrvatskoj prije svega kroz empirijsko istraživanje kaznenih i prekršajnih predmeta govora mržnje iz razdoblja od 2016. do 2021. godine prikupljenih u okviru projekta REASON. Pritom se analizira pravni okvir i pravosudna praksa te se daju preporuke za unaprjeđenje pravnih odgovora na govor mržnje kako kroz smjernice policiji i pravosudnim tijelima tako i kroz prijedloge de lege ferenda usmjerene na izmjene pravnog okvira. Iako je govor mržnje u Hrvatskoj obuhvaćen Kaznenim zakonom i nizom prekršajnih zakona, praksa pokazuje teškoće u procesuiranju tog fenomena, a važne izazove predstavlja dosljedno razgraničenje kaznenog djela i prekršaja te primjena učinkovitih sankcija. Istraživanje otkriva da sudovi u kaznenim predmetima najčešće izriču uvjetne osude, i to uvijek bez posebnih obveza, a u prekršajnim predmetima novčane kazne. Također, ovo je istraživanje obuhvatilo i karakteristike počinitelja i djela koja se analiziraju u radu. Rad također naglašava potrebu za*

---

\* Dr.sc. Aleksandar Maršavelski, izvanredni profesor na Katedri za kazneno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet; aleksandar.marsavelski@pravo.unizg.hr; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6196-4212>

\*\* Dr.sc. Maja Munivrana, redovita profesorica na Katedri za kazneno pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet; maja.munivrana@pravo.unizg.hr; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9496-6102>

\*\*\* Dr.sc. Ines Sučić, znanstvena savjetnica, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar; ines.sucic@pilar.hr; ORCID ID [orcid.org/0000-0002-3533-3660](https://orcid.org/0000-0002-3533-3660)

\*\*\*\* Ovaj se rad temelji na istraživanju provedenom u sklopu projekta „Unaprjeđenje odgovora na govor mržnje kroz pravno istraživanje, zagovaranje i trening – REASON”, sufinanciranog od strane Programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV) Europske unije. Projekt je proveo Hrvatski pravni centar u partnerstvu s Ministarstvom unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske i Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske, uz potporu Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Stavovi i mišljenja izneseni u radu su isključivo stavovi i mišljenja autora teksta i ne odražavaju nužno one Europske unije ili programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti, te se Europska unija kao ni tijelo koje dodjeljuje potporu ne mogu smatrati odgovornima za njih.

*dosljednijim tumačenjem zakona u vezi sa simbolima mržnje, posebno u kontekstu sportskih događanja. U skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava, zatvorska kazna trebala bi biti rezervirana za najteže oblike govora mržnje, dok bi na blaže oblike trebalo primijeniti alternativne sankcije.*

*Ključne riječi: govor mržnje, javno poticanje na nasilje ili mržnju, prekršajni govor mržnje, simboli mržnje, sloboda izražavanja, sankcije*

## 1. UVOD

Govor mržnje širok je pojam koji obuhvaća niz sadržaja, a zajedničko im je da šire, promiču ili opravdavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje prema nekim skupinama ili pojedincima. I dok je kolokvijalno, laičko shvaćanje pojma šire, pravne definicije govora mržnje u pravilu se vežu uz diskriminatornu usmjerenost prema skupinama ili njihovim pripadnicima zbog nekog njihova inherentnog obilježja ili opredjeljenja. Prema recentnoj preporuci Vijeća ministara Vijeća Europe, pojam govora mržnje obuhvaća sve oblike „*izražavanja koji potiču, promiču, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju protiv osobe ili skupine osoba, ili ih omalovažavaju zbog njihovih stvarnih ili pripisanih osobnih karakteristika ili statusa kao što je ‘rasa’, boja kože, jezik, vjera, nacionalnost, nacionalno ili etničko podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rodni identitet i seksualna orijentacija*”<sup>1</sup>. Istovremeno, ova preporuka upozorava na to da govor mržnje pokriva čitav spektar mrzilačkih izjava koje variraju u težini i štetnom utjecaju na pojedine skupine u različitim kontekstima, pa su stoga i države dužne „kalibrirati“ različite razine pravnih i društvenih odgovora imajući u vidu da ne treba sav govor mržnje biti inkriminiran kao kazneno djelo ili pak kao prekršaj, odnosno djelo podložno upravnim ili građanskopravnim sankcijama. Naime, velik dio govora mržnje nije dovoljne težine da bi se mogao legitimno ograničiti prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava (dalje: EKLJP),<sup>2</sup> već zahtijeva alternativne društvene odgovore, kao što su tzv. protugovor, poticanje međukulturnog dijaloga, edukacija i podizanje svijesti.

---

<sup>1</sup> Recommendation CM/Rec(2022)16[1] of the Committee of Ministers to Member States on combating hate speech (Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers).

<sup>2</sup> Osobito kad se radi o novinarima, kojima je dopuštena diseminacija provokativnih sadržaja, kao npr. intervjua s rasistom (*Jersild protiv Danske*, br. 15890/89, presuda od 23. 9. 1994.), te o političarima, kojima su dopušteni komentari upravljani protiv drugih političkih aktera, koji mogu biti i uvredljivi ili šokantni (*Erbakan protiv Turske*, br. 59405/00, presuda od 5. 7. 2006.), osim ako bi takav govor mogao predstavljati neposrednu društvenu opasnost.

Preporuka Vijeća Europe iz 2022. godine, jednako kao i ona prethodna iz 1997. godine,<sup>3</sup> predstavlja, međutim, samo tzv. *soft law* dokument, koji nije obvezujuće naravi. Ne postoji nijedna univerzalna pravno obvezujuća definicija govora mržnje. Najbliže tome, kada je riječ o najtežim oblicima govora mržnje, došlo se u okviru Europske unije putem *Okvirne odluke o suzbijanju određene oblika rasizma i ksenofobije putem kaznenog prava*, čiji je cilj bio harmonizirati nacionalne odgovore na rasizam i ksenofobiju, između ostalog i kroz inkriminaciju govora mržnje, odnosno javnog poticanja na nasilje i mržnju prema skupinama ili pripadnicima skupine određene s obzirom na rasu, boju, vjeroispovijest, podrijetlo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, kao i negiranja, javnog odobravanja ili trivijalizacije međunarodnih zločina.<sup>4</sup>

U Hrvatskoj je govor mržnje pravno reguliran kroz više odredbi različitih zakona, počevši od kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. Kaznenog zakona (dalje: KZ),<sup>5</sup> koji implementira Okvirnu odluku, preko niza prekršajnih odredbi,<sup>6</sup> regulatornih odredbi tzv. medijskog zakonodavstva,<sup>7</sup> a podlošan je i zaštitnim mehanizmima građanskog pra-

---

<sup>3</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Hate Speech.

<sup>4</sup> V. čl. 1. Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima. Recentni pokušaji da se popis kaznenih djela iz čl. 83. Lisabonskog ugovora proširi zločinima iz mržnje i govorom mržnje, što bi pridonijelo učinkovitijoj harmonizaciji i proširenju kruga zaštićenih osnova, nisu, međutim, još uvijek urodili plodom. Vidi Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O., Brown, K., Marsavelski, A., Giraudon, S., 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, European Commission – Tipik – Spark Legal Network, 2021.

<sup>5</sup> NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

<sup>6</sup> Riječ je o prekršajnim odredbama Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima (NN 117/03, 71/06, 43/09, 34/11, 114/22), Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12), Zakona o javnom okupljanju (NN 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, 114/22), Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (NN 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23) te Zakona o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17).

<sup>7</sup> V. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (NN 137/10, 76/12, 78/16), Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13, čl. 12. st. 2.), Zakon o medijima (NN 59/04, 84/11, 81/13, čl. 4. st. 4.). Ovi zakoni ne propisuju individualnu prekršajnu odgovornost, već upozoravaju na zabranjene programske sadržaje, koji obuhvaćaju i tzv. govor mržnje. Za detaljniju analizu relevantnih odredbi ovih zakona v. Munivrana, M. Govor mržnje u hrvatskom pravnom sustavu – inicijalno izvješće, izrađeno u okviru projekta REASON, dostupno na <https://www.hpc.hr/2023/05/02/govor-mrznje-u-hrvatskom-pravnom-sustavu-inicijalno-izvjesce/> (1. studenog 2024.).

va.<sup>8</sup> Nijedan od ovih propisa, međutim, ne rabi pojam govora mržnje. Okvir za konceptualizaciju i praćenje kažnjivog govora mržnje u Republici Hrvatskoj predstavlja Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje.<sup>9</sup> Iako Protokol kao govor mržnje definira samo čl. 325. Kaznenog zakona, širim pojmom „zločina iz mržnje“, uz kaznena djela vezana uz čl. 87. st. 21., KZ obuhvaća i niz prekršaja, koji – pogleda li se njihov sadržaj – inkriminiraju upravo prekršajni govor mržnje.

Fenomen govora mržnje i razni njegovi aspekti posljednjih su godina sve češći predmet medijskog, znanstvenog i javnog interesa. Raspravu o teorijskim i praktičnim aspektima ograničavanja govora mržnje u Hrvatskoj među prvima je pokrenula Vesna Alaburić,<sup>10</sup> a posljednjih godina objavljen je niz radova koji se govorom mržnje bave iz različitih perspektiva, između ostalih iz ustavnopravne,<sup>11</sup> politološke,<sup>12</sup> sociološke,<sup>13</sup> lingvističke i medijske.<sup>14</sup> Govoru mržnje posvećene su i interdisciplinarne uredničke knjige i priručnici nastali u okrilju civilnog sektora,<sup>15</sup> kao i izvješća pravobranitelja.<sup>16</sup> Posljednjih godina

<sup>8</sup> O građanskopravnim aspektima zaštite od diskriminacije, pa i od određenih oblika govora mržnje, v. Vukušić, I.; Mišić Radanović, N., Javno poticanje na nasilje i mržnju kao oblik diskriminacije – kaznenopravni i građanskopravni aspekt, *Pravni sistem i zaštita od diskriminacije*, Kosovska Mitrovica, 2015, str. 148–155.

<sup>9</sup> NN 43/21.

<sup>10</sup> Alaburić, V., Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti – I. dio, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3, br. 1, 2003, str. 1–18, i Alaburić, V., Ograničenje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti – II. dio, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3, br. 2, 2003, str. 1–16.

<sup>11</sup> Gardašević, Đ., Govor mržnje i hrvatski ustavnopravni okvir, u: Enes Kulenović (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016, str. 151–185. Gardašević, Đ., *Historical Events in Symbols and the Freedom of Expression: The Contemporary Constitutional Debate in Croatia*, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018, str. 147–175; Hlebec, I.; Gardašević, Đ., *Pravna analiza govora mržnje*, *Pravnik : časopis za pravna i društvena pitanja*, vol. 55, br. 107, 2021, str. 9–35.

<sup>12</sup> V. npr. Cvijanović, H. Govor kao verbalni i simbolički prostor slobode i političkog: američki poučak i govor mržnje u EU i Hrvatskoj, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016, str. 61–121.

<sup>13</sup> V. npr. Begić, M. s. A.; Dugalić, V., Govor mržnje i mladi, u: Popovac, J.; Gavran, V., *Komentari, govor mržnje, dezinformacije i regulacija javne komunikacije*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti; Agencija za elektroničke medije, 2023, str. 59–85.

<sup>14</sup> Poljak, M., Hadžić, J. i Martinić, M., Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru, In *Medias Res*, vol 9, br. 17, 2020, str. 2709–2744.

<sup>15</sup> Kulenović, E. (ur.) *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016. V. i priručnik Kuće ljudskih prava, *Govor mržnje i neprihvatljiv govor: vodič za političare/ke iz 2016. godine*, dostupan na: [https://www.kucaljjudskihprava.hr/wp-content/uploads/2017/05/govor\\_mrznje\\_vodic\\_final.pdf](https://www.kucaljjudskihprava.hr/wp-content/uploads/2017/05/govor_mrznje_vodic_final.pdf), kao i njihov Akcijski plan za suzbijanje govora mržnje iz 2024., dostupan na: [www.kucaljjudskihprava.hr/publikacije](http://www.kucaljjudskihprava.hr/publikacije) (1. studenog 2024.).

<sup>16</sup> V. primjerice poglavlje 2.21.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje u Izvješću o radu pučke pravobraniteljice za 2023. godinu, dostupno na: <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/iz->

sve je veći interes i za *online*-dinamiku i regulaciju govora mržnje na društvenim mrežama,<sup>17</sup> kao i za njegov prekogranični, odnosno regionalni karakter.<sup>18</sup>

Objavljen je i čitav niz kaznenopravnih radova koji su se fokusirali na teorijsku analizu i raščlambu pojedinih elemenata kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju,<sup>19</sup> komparativni prikaz,<sup>20</sup> ili pak na analizu recentne prakse Europskog suda za ljudska prava.<sup>21</sup> Iako se pojedini od ovih radova osvrću i na domaću sudsku praksu, a značajnu javnu i stručnu polemiku u pogledu prekršajnopravne regulacije govora mržnje i pozdrava 'Za dom spremni' izazvalo je i priopćenje Visokog prekršajnog suda iz 2021. godine,<sup>22</sup> pokušaj sustavne analize sudske prakse ponudio je tek članak objavljen u HLJKZP koncem 2016. godine, no radilo se isključivo o kvalitativnoj analizi, i to samo pravomoćnih presuda za članak 325. KZ-a, uz sporadično osvrtanje na nekoliko dostupnih prekršajnih presuda.<sup>23</sup> Nasuprot tome, ovaj se rad temelji na projektu REA-

---

vjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2023-godinu-podnositeljica-pucka?t=150881&tid=213119 (2. studenog 2024.).

<sup>17</sup> Roksandić Vidlička, S., Mamić, K., Zlouporaba društvenih mreža u javnom poticanju na nasilje i mržnju i širenju lažnih vijesti: Potreba transplantiranja njemačkog Zakona o jačanju provedbe zakona na društvenim mrežama, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 25, br. 2, 2018, str. 329–357. O izloženosti dominantno *online*-govoru mržnje v. i Herceg Pakšić, B., Holding All the Aces? Hate Speech: Features and Suppression in Croatia in: Meškić, Z.; Kunda, I.; Popović, D. V.; Omerović, E. (eds.), *Balkan Yearbook of European and International Law*, Springer, 2020, str. 225–248.

<sup>18</sup> Maršavelski, A., Boras, A., Govor mržnje u Bosni i Hercegovini i regiji: Regulatorni izazovi i prijedlozi za reformu, u: Dvadeset godina reforme krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, OSCE, Sarajevo, 2024.

<sup>19</sup> Vukušić, I., Comparative and dogmatic issues of hate speech-traditional and modern acts of commission, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* – issue 7, str. 225–248.

<sup>20</sup> V. npr. Herceg Pakšić, B., Habrat, D., Comparative Views on a Permanent Challenge: Hate Speech sanctioning in Poland and Croatia, *ECLIC*, 2022, str. 289–314.

<sup>21</sup> Đurđević, Z., Sloboda izražavanja: čl. 10 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Radačić, I. (ur.), *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, CMS, Zagreb, 2011, str. 152–189, Alaburić, V., Legal Concept of Hate Speech and Jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018, str. 230–252. O negiranju međunarodnih zločina v. Herceg Pakšić, B., Tvorba novih standarda u slučajevima teških oblika govora mržnje: negiranje genocida pred Europskim sudom za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, br. 2, 2017, str. 229–253.

<sup>22</sup> V. Priopćenje za javnost na: <https://sudovi.hr/hr/vpsrh/priopcenja/priopcenje-za-javnost-03062020> (2. studenog 2024.). V. i članak Josipović, I., Prekršajna odgovornost za promicanje ideologija suprotnih Ustavu Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 637–680.

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

SON (*Unapređenje odgovora na govor mržnje kroz pravno istraživanje, zago-  
varanje i trening*), koji je nedavno proveo Hrvatski pravni centar u partnerstvu  
s Državnim odvjetništvom RH, Ministarstvom unutarnjih poslova RH i Ured-  
om za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH. Projekt se provo-  
dio u suradnji s Vrhovnim sudom RH, a bio je sufinanciran sredstvima EU-a  
kroz program „Građani, jednakost, prava i vrijednosti“.<sup>24</sup> U okviru projekta  
REASON analizirane su sve pravomoćne presude za čl. 325. KZ-a te uzorak  
odbačaja i pravomoćnih prekršajnih presuda, a rezultati su proizašli iz kvanti-  
tativne i kvalitativne analize sudskih spisa te fokus-grupa sa stručnjacima. Na  
temelju takva sveobuhvatnog pristupa željeli smo unaprijediti kaznenopravne  
i prekršajne odgovore na govor mržnje kako na normativnoj tako i na  
praktičnoj razini. U ovom radu, međutim, nećemo ponavljati u izvješću već  
detaljno obrađena pitanja, kao što su, primjerice, ona vezana uz zaštićene oso-  
bine, a osobito tumačenje ‘drugih osobina’ iz čl. 325. KZ-a te tumačenje sadr-  
žaja javnog poticanja.<sup>25</sup> Cilj je ovog rada usporediti različite skupine predmeta  
kako bismo identificirali ključne parametre za razgraničenje javnog poticanja  
na nasilje i mržnju kao kaznenog djela od relevantnih prekršajnih djela. S tim  
u vezi cilj je usporedno prikazati i usporediti sankcije izrečene počiniteljima  
govora mržnje u kaznenim i prekršajnim postupcima kako bismo odgovorili  
na pitanje odražava li se tradicionalno poimanje prekršaja kao blažeg oblika  
neprava<sup>26</sup> u odnosu na kaznena djela i u ovim predmetima. Stoga se u ovom  
radu nećemo osloniti na sve predmete analizirane u projektu REASON, već  
samo na one osuđujuće, kako kada je riječ o kaznenom djelu iz čl. 325. KZ-a  
tako i kada je riječ o prekršajnom govoru mržnje. Tome smo pribrojili odbača-  
je kaznenih prijava uslijed uvjetnog odustanka državnog odvjetnika od progona.  
Naime, u tim predmetima nije bilo sporno da su osumnjičeni maloljetnici i  
mlađi punoljetnici ostvarili obilježja djela iz čl. 325. KZ-a, ali je do odustanka  
došlo primjenom načela svrhovitosti prema Zakonu o sudovima za mladež.  
Stoga smatramo da se za potrebe ovog rada i oni mogu smatrati počiniteljima.

Nakon uvoda drugo poglavlje opisuje metodu istraživanja, najprije onog  
primarnog – projekta REASON, a potom i odabira predmeta na koje se osla-  
njamo za potrebe ovog rada. U trećem se poglavlju bavimo fenomenologijom  
govora mržnje, i to kako nekim osnovnim karakteristikama počinitelja govora

---

<sup>24</sup> Više informacije o projektu, kao i projektno izvješće, dostupni su na: <https://www.hpc.hr/2024/04/29/reason-unapređenje-odgovora-na-govor-mrznje-kroz-pravno-istraživanje-zago-varanje-i-trening> (1. studenog 2024.).

<sup>25</sup> Cijelo izvješće objavljeno je na: <https://www.hpc.hr/2024/10/15/objavljeno-izvjesce-govor-mrznje-u-hrvatskoj-empirijsko-istraživanje-slucajeva-u-razdoblju-od-2016-do-2021-godine/> (1. studenog 2024.).

<sup>26</sup> O kvantitativnoj razlici kaznenih djela i prekršaja više u Novoselec, P., *Opći dio kaznenog prava*, Osijek, 2016, str. 39.

mržnje tako i etiologijom i pojavnim oblicima govora mržnje. Središnji dio rada fokus stavlja na pravna pitanja proizašla iz istraživanja koja se odnose na razgraničenje prekršajnog od kaznenog govora mržnje, ali i tumačenje pojedinih obilježja.. Naime, uočena normativna podudarnost dovodi do preklapanja i neujednačene prakse, koja je prisutna i kod tumačenja tzv. simbola mržnje. Peto poglavlje analizira učinkovitosti sankcioniranja počinitelja kroz usporedbu sankcija u kaznenim i prekršajnim predmetima, dok se u zaključnom poglavlju sumiraju rezultati te se daju preporuke *de lege ferenda*, kao i smjernice za postupanje policiji i pravosudnim tijelima.

## 2. METODOLOGIJA

Podaci koji se prikazuju u ovom radu prikupljeni su, kao što je napomenuto, u sklopu projekta REASON, a sama metoda istraživanja bila je razvijena u sklopu njemu prethodnog projekta IRIS.<sup>27</sup> Sukladno cilju rada, ovdje se analiziraju djela govora mržnje čiji su postupci pravomoćno okončani odlukom državnog odvjetništva ili suda, a koja su bila počinjena u razdoblju od 2016. do 2021. godine. S obzirom na ishod postupka analizirani su predmeti podijeljeni u tri skupine: *kaznene* (pravomoćni predmeti u kojima je došlo do kaznenog progona za govor mržnje), *odbačaje* (predmeti u kojima je državno odvjetništvo donijelo rješenje o odbačaju kaznene prijave ili je došlo do odustanka od kaznenog progona) i *prekršaje* (pravomoćni predmeti u kojima je na temelju optužnog prijedloga policije došlo do prekršajnog progona za prekršajni govor mržnje).

U ovom radu analizira se čitava populacija kaznenih predmeta u razdoblju od 2016. do 2021., osim jednog, u kojem je utvrđeno kako je okrivljenik počinio protupravno djelo u stanju neubrojivosti. Što se tiče odbačaja i prekršaja, analizira se njihov uzorak, koji je određen temeljem nekoliko kriterija: a) ciljanog broja predmeta koji se unaprijed planirao analizirati u sklopu projekta REASON (npr. odbačaji = 40, prekršaji = 20); b) godine počinjenja djela i lokacije tijela postupka (državno odvjetništvo/policajska uprava/sud) u čijoj je mjesnoj nadležnosti bio predmet; c) ishoda postupka (npr. kod odbačaja samo predmeti u kojima je došlo do progona primjenom načela svrhovitosti, a kod prekršaja samo predmeti u kojima su donesene osuđujuće presude).

---

<sup>27</sup> „Unapređenje borbe protiv nesnošljivosti kroz istraživanje, izradu preporuka i obuku projekta financiranog od strane Europske unije kroz program Prava, jednakost i građanstvo“, dostupno na: [https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/10/ZiM\\_izvjesce.pdf](https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2020/10/ZiM_izvjesce.pdf) (2. studenog 2024.).

Tako se u skupini *kaznenih predmeta* analizira 58 predmeta koje je počini-  
lo 65<sup>28</sup> okrivljenika za koje je donesena osuđujuća presuda, pri čemu se u  
stvarnosti radi o 56 procesuiranih kaznenih djela iz čl. 325. Kaznenog zakona,  
jer je pet okrivljenika koji su sudjelovali u jednom događaju razdvojeno i  
procesuirano kroz tri predmeta. Kazneni predmeti bili su identificirani pomoću  
podataka dostupnih u sustavu e-spis, odnosno pravomoćno okončanih  
predmeta koje je Ministarstvo pravosuđa i uprave RH izdvojilo kao predmete  
povezane s čl. 325. KZ-a.

U skupini *odbačaja* analizira se šest predmeta u kojima je državno odvjet-  
ništvo odustalo od progona primjenom načela svrhovitosti prema Zakonu o  
sudovima za mladež (dalje: ZSM).<sup>29</sup> U pet predmeta osumnjičenici, njih 14, bili  
su maloljetnici, a u jednom predmetu osumnjičenik je mlađi punoljetnik, no i  
na njega je državno odvjetništvo primijenilo čl. 72. ZSM-a. Predmeti odbačaja  
bili su identificirani pomoću evidencije DORH-a te je od ukupno 237 odbačaja  
za čl. 325. KZ-a, vodeći računa o udjelu slučajeva po pojedinim državnim od-  
vjetništvima i raspodjeli po godinama počinjenja u ukupnom broju slučajeva,  
kao i o udjelu maloljetnih i punoljetnih osumnjičenika, bio odabran 41 predmet  
u sklopu projekta REASON, dok se, kao što je i prije navedeno u ovom radu,  
analiziraju samo predmeti u kojima je državno odvjetništvo odustalo od pro-  
gona primjenom načela svrhovitosti.

U skupini *prekršaja* analizira se 16 predmeta koje je počinilo 16 okrivlje-  
nika za koje je donesena osuđujuća presuda. Predmeti prekršaja bili su iden-  
tificirani pomoću policijske evidencije prekršaja u kojoj se spominjala riječ  
„mržnja“ i analize detaljnijeg opisa elemenata počinjenog djela koju su proveli  
pravni stručnjaci. Na taj je način identificirano 90 prekršajnih predmeta govora  
mržnje, pri čemu se vodilo računa o udjelu slučajeva po pojedinim državnim  
odvjetništvima i raspodjeli po godinama počinjenja u ukupnom broju slučajeva.  
Odabrano je 20 predmeta u sklopu projekta REASON, dok su u ovom radu  
iz analize isključena tri predmeta u kojima je došlo do oslobađajućih presuda  
i jedan predmet u kojem je optužba odbijena.

Predmeti su analizirani kombiniranjem kvantitativnih i kvalitativnih me-  
toda. Za potrebe kvantitativne analize predmeta govora mržnje razvijeni su  
obraci koji su sadržavali pitanja o sociodemografskim i kriminološkim obi-  
lježjima počinitelja/okrivljenika i djela te procesne i druge informacije vezane  
uz postupanje policije, državnog odvjetništva i suda. Obrasci su dijelom bili  
identični, a dijelom prilagođeni skupini predmeta koja je analizirana (kazneni,  
odbačaji, prekršaji). Pravni stručnjaci proveli su i kvalitativnu analizu sadržaja

---

<sup>28</sup> U 54 predmeta (93,1 %) zabilježen je po jedan počinitelj, dva su počinitelja zabilježena  
u tri predmeta (5,1 %), a pet počinitelja zabilježeno je u jednom predmetu.

<sup>29</sup> NN 84/11, 143/12, 148/13, 56/15, 126/19.

spisa, državnoodvjetničkih i sudskih odluka u svrhu nadopune, pojašnjenja i interpretacije kvantitativnih rezultata. Također, u svrhu dublje analize trendova uočenih kroz analizu obrazaca i pravnu kvalitativnu analizu sadržaja spisa i odluka, provedene su i fokus-grupe s pripadnicima različitih profesionalnih skupina izravno nadležnih za procesuiranje govora mržnje.

Kvantitativnu analizu predmeta govora mržnje provelo je 10 kodera, stručnjaka s prethodnim iskustvom u sličnim analizama i za ovaj projekt relevantnim obrazovanjem i radnim iskustvom, koji su prošli jednodnevnu edukaciju. Proveli su je istraživači, a sastojala se od teorijskog dijela (informacije o projektu, prikaz relevantnog pravnog okvira, metodologija istraživanja i postupak analize predmeta) i praktičnog dijela (kodiranje dijelova spisa predmeta uz analizu odgovora). Svaki su predmet nezavisno analizirala dva koderi. Svoje odgovore unosili su u digitalnu verziju obrasca. Nakon provedene logičke kontrole podataka i dobivanja povratne informacije o analizi, koderi su proveli usuglašavanje te su svoje konačne odgovore unijeli u digitalni obrazac.

Provedeno je ukupno pet fokus-grupa, u kojima je sudjelovalo pet do osam sudionika, a facilitirali su ih istraživači. U po jednoj fokus-grupi sudjelovali su policijski službenici, državni odvjetnici, kazneni suci i prekršajni suci, a jedna je bila sastavljena od po dva predstavnika svake od navedenih skupina. Dio scenarija fokus-grupa bio je zajednički za sve skupine (npr. u odnosu na zakonodavni okvir), dok je dio bio prilagođen zanimanju članova pojedine skupine. Fokus-grupe provedene su uživo i *online* kako bi se omogućilo sudjelovanje sudionika iz raznih dijelova Hrvatske. Rasprava je trajala do dva sata, a svi su sudionici prije sudjelovanja bili upoznati s ciljevima projekta REASON, sa svrhom i s audiosnimanjem rasprave, s dobrovoljnošću sudjelovanja i s mogućnostima neodgovaranja i odustajanja od sudjelovanja bez negativnih posljedica, kao i s povjerljivošću podataka. Sadržaj rasprava prije tematske analize transkribiran je na način da se vodilo računa o zaštiti anonimnosti sudionika.

Svi sudionici projektnog tima REASON i svi sudionici u istraživanju koji su imali pristup osobnim i drugim osjetljivim podacima obvezali su se na čuvanje tajnosti i povjerljivosti podataka. U analizama su korištene anonimizirane državnoodvjetničke te sudske odluke. Podaci su unošeni i pohranjeni u računala zaštićena lozinkama, a sva popratna dokumentacija primjereno je arhivirana.

U svrhu sveobuhvatnijeg prikaza u nastavku rada rezultati se prikazuju kombiniranjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka.

### 3. REZULTATI I RASPRAVA

#### 3.1. Osnovne karakteristike počinitelja kaznenog djela iz čl. 325. KZ-a

Prikazuju se karakteristike 65 počinitelja kaznenih djela iz čl. 325. KZ-a s obzirom na to da je jedino u kaznenim predmetima analizirana cjelokupna populacija predmeta u razdoblju od 2016. do 2021. godine, što nam omogućuje, bez obzira na relativno mali uzorak, ograničeno vremensko razdoblje analize i nesustavno i nepotpuno evidentirane podatke u spisima, određenu valjanost i pouzdanost u zaključivanju o karakteristikama počinitelja ove vrste djela.<sup>30</sup> Na temelju dostupnih podataka u spisima bilo je zabilježeno kako su počinitelji kaznenog djela iz čl. 325 većinom muškarci (92,3 %), prosječne dobi 35 godine (raspon dobi od 15 do 71), državljani RH (96,9 %) koji su prebivali/boravili u RH u vrijeme počinjenja djela (95,4 %) te koji većinom imaju završenu srednju školu (70,0 %). Za 36,3 % okrivljenika evidentirano je da su zaposleni. Polovina je počinitelja neoženjena/neudana (51,5 %), a 40,6 % je u braku/ izvanbračnoj zajednici, te ih 43,5 % ima barem jedno dijete. Za 17,4 % počinitelja djela iz čl. 325. KZ-a zabilježeno je kako pripadaju nekoj skupini, uglavnom navijačkoj (90,9 %), a za dvoje da su javne osobe. Za 10 počinitelja zabilježeno je kako su bili prethodno osuđivani za kaznena djela, a dodatnih šest<sup>31</sup> za prekršaje. Pri tome nije zabilježeno ni za jednog počinitelja da pripada nekoj radikaliziranoj skupini, odnosno skupini s ekstremnim političkim stavovima, niti da je itko bio prethodno osuđivan za zločin iz mržnje. Samo je za jednog počinitelja bilo evidentirano kako je prethodno bio osuđen upravo za djelo iz čl. 325. KZ-a. Za 27,6 % počinitelja evidentirano je kako su u vrijeme počinjenja djela bili pod utjecajem alkohola, dok ni za jednog nije evidentirano da je bio pod utjecajem droga. Utvrđene sociodemografske karakteristike počinitelja govora mržnje iz čl. 325. KZ-a ne odstupaju značajno od počinitelja zločina iz mržnje utvrđenih u sklopu projekta IRIS).

---

<sup>30</sup> Ne prikazuju se karakteristike osumnjičenika iz uzorka odbačaja jer u konačnici nisu optuženi za govor mržnje, kao ni iz uzorka prekršaja budući da se radi o malom uzorku, koji nije reprezentativan, pa bi dobiveni rezultati mogli biti neobjektivni.

<sup>31</sup> Samo za jednog okrivljenika evidentirana je i prethodna osuđivanost za kazneno djelo i za prekršaj.

### 3.2. Osnovne karakteristike djela govora mržnje

Tablica 1.

#### OSNOVNE KARAKTERISTIKE GOVORA MRŽNJE U ANALIZIRANIM KAZNENIM PREDMETIMA, ODBAČAJIMA I PREKRŠAJNIM PREDMETIMA

Karakteristike govora mržnje	predmeti		
	Kazneni 56 predmeta	Odbačaji 6 predmeta	Prekršaji 16 predmeta
usmjeren prema skupini	50 (89,3 %)	4 (66,7 %)	10 (62,5 %)
jednokratno postupanje osobe	41 (73,2 %)	5 (83,3 %)	14 (87,5 %)
pisani izričaj	51 (91,1 %)	5 (83,3 %)	5 (31,3 %)
<i>online</i>	46 (82,1 %)	4 (66,7 %)	5 (31,3 %)
prethodio neki događaj koji ga je mogao potaknuti	30 (53,6 %)	4 (66,7 %)	4 (25,0 %)
posebni događaj na dan počinjenja djela	10 (17,9 %)	3 (50,0 %)	4 (25,0 %)

U velikoj većini analiziranih predmeta radilo se o govoru mržnje usmjerenom prema skupini, a ne prema pojedinim članovima te skupine, što je posebno istaknuto kod kaznenih predmeta (89,3 %). U zakonskom opisu djela također se razgraničuje na koga je usmjeren govor mržnje te se koriste sintagme poput javnog poticanja na nasilje i mržnju usmjerene prema konkretnom pripadniku skupine, prema skupini i pripadnicima skupine, te samo prema pripadnicima skupine. Unatoč tomu, ponekad se pokazalo kako zakonski opis ne otkriva u potpunosti stvarne mete govora mržnje jer se, primjerice, u tri djela u zakonskom opisu kaznenog djela govorilo o govoru mržnje usmjerenom prema 'pripadnicima skupine', ali je iz sadržaja govora mržnje bilo razvidno da je mržilački govor usmjeren na skupinu, a ne na koga pojedinačno. Primjerice, u jednom predmetu počinitelj se *online* obraća konkretnoj osobi, između ostalog riječima "Popravi si rađe zube j.... ti mater hercegovačku crkla ti dabogda cijela obitelj u mukama smeće kamenjarsko",<sup>32</sup> da bi se iskaz u zakonskom opisu prepoznao samo kao iskaz upućen skupini.

U svim skupinama predmeta karakteristično je kako se većinom radi o jednokratnom postupanju okrivljenika, a ne o višekratnim, ponovljenim izjavama počinitelja. Dok među kaznenim predmetima i odbačajima dominira pisani

<sup>32</sup> Pritom bi se ovdje moglo raditi i o prekršaju iz čl. 25. Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD).

izričaj govora mržnje, uglavnom izrečen *online* putem društvenih mreža, i to *Facebooka*, u manjem broju predmeta okrivljenici komentiraju *online* i objave na internetskim portalima uglavnom *mainstream* medija informativne prirode. U prekršajnom govoru mržnje dominira počinjenje prekršaja na javnim događanjima koji se sadržajno poklapaju s posebnim događanjem na dan počinjenja prekršaja (*vidi supra*), a u dva predmeta radilo se o grafitima. Također, u prekršajnom govoru mržnje manje je prisutan pisani (31,37 %) nego usmeni izričaj (43,8,2 %) i izražavanje simbolima (37,5,2 %),<sup>33</sup> među kojima su prevladavali slikovni materijali povezani s totalitarnim ideologijama.

Kod većine kaznenih predmeta (53,6 %) i odbačaja (66,7 %) zabilježeno je kako im je prethodio neki događaj koji ih je mogao potaknuti, dok su „poticaji“ zabilježeni kod petine prekršajnog govora mržnje. Potencijalni poticaji uglavnom su objave određenih vijesti na portalu ili u novinama, objave videa ili političke rasprave. Kod odbačaja se uglavnom radi o reakcijama na različite izjave, najavu određenih događaja, a prekršajima su uglavnom prethodile konfliktne situacije, poput neslaganja s nečijim ponašanjem ili doživljaja nepravde zbog nečijeg ponašanja.

Kod manjeg broja kaznenih (17,9 %) i prekršajnih predmeta radilo se o povijesnim događajima od važnosti za pripadnika zaštićene skupine/skupine. Ostali događaji koji su bili zabilježeni na dan počinjenja bili<sup>34</sup> svjersko okupljanje pripadnike zaštićene skupine te zabava zaštićene skupine.

#### **4. RAZGRANIČENJE GOVORA MRŽNJE KAO ČL. 325. KZ-A I KAO PREKRŠAJA, S OSVRTOM NA RAZMJERNOST SANKCIONIRANJA GOVORA MRŽNJE I SLOBODU IZRAŽAVANJA**

Jedan od važnih izazova u praksi jest ne samo razgraničenje govora koji, iako uvredljiv, uznemirujući i šokantan, ne bi trebao podlijegati pravnim sankcijama jer je zaštićen slobodom izražavanja,<sup>35</sup> nego i najtežih oblika govora mržnje kao kaznenog djela iz čl. 325. KZ-a od relevantnih prekršaja. Naime, kao što je već uvedno rečeno, govor mržnje može se podvesti pod niz prekršajnih odredbi koje eksplicitno ili implicitno inkriminiraju govor mržnje.

Među predmetima prekršajnog govora mržnje obuhvaćenim našim istraživanjem najčešća su pravna kvalifikacija prekršaji iz čl. 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (dalje: ZPPJRM), koji se pojavljuju u 8 predmeta.

---

<sup>33</sup> U jednom predmetu govor mržnje izrečen je pisano uz korištenje simbola, a u drugom usmeno uz korištenje simbola.

<sup>34</sup> Sportske utakmice bile su zabilježe i na dan počinjenja dva prekršajna govora mržnje.

<sup>35</sup> ECHR, *Handyside v. the United Kingdom*, 5493/72, 7 December 1976, § 49.

Pritom se najčešće radilo o određenim ideološkim sadržajima (npr. ustaštvo, nacizam, četništvo, velikosrpska ideologija i dr.). Druga najčešća kvalifikacija bili su prekršaji iz čl. 25. ZSD-a (5 optuženih, 3 osuđena), u kojima su meta bile osobe srpske, romske i hrvatske nacionalne ili etničke pripadnosti.<sup>36</sup> U 2 predmeta radilo se o prekršajima iz Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (dalje: ZSNŠN).<sup>37</sup> Od ostalih kvalifikacija u stjecaju prisutni su prekršaji iz čl. 6. ZPPJRM-a (2 predmeta) i čl. 13. ZPPJRM-a (1 predmet).

Izostavljanje pravne kvalifikacije iz čl. 25. ZSD-a od strane sudova u dva predmeta smatramo pogrešnim. U prvom predmetu policija je kvalificirala djelo kao stjecaj čl. 6. ZPPJRM-a i čl. 25. ZSD-a, ali je sud počitelja osudio samo za prekršaj iz čl. 6. ZPPJRM-a pogrešno smatrajući da je djelo počinjeno izvan područja primjene iz čl. 8. ZSD-a, iako je utvrdio da se radilo o uvredama konobarici na „nacionalnoj“ osnovi.<sup>38</sup> U drugom predmetu počinitelj je također vrijeđao blagajnicu na nacionalnoj i/ili etničkoj snovi<sup>39</sup> te je policija podnijela optužni prijedlog za prekršaj iz čl. 25. ZSD-a, ali je sud prekvalificirao djelo na čl. 13. ZPPJRM-a, gdje je, pored blaže novčane kazne, propisana i alternativno kazna zatvora, čime je prekršio odredbu čl. 449. st. 2. ZKP-a u vezi s čl. 82. st. 3. Prekršajnog zakona.

U našem istraživanju otkrili smo kako preklapanja na normativnoj razini tako i nejednako postupanje u praksi ovlaštenih tužitelja, a potom i prekršajnih i kaznenih sudova. Normativno preklapanje osobito je uočljivo u pogledu obilježja „poticanja na mržnju ili nasilje“, koje se u gotovo identičnom obliku javlja kao obilježje kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a i prekršaja iz čl. 39.a st. 1. toč. 2. u vezi s čl. 7. st. 4. podst. 7. ZSNŠN-a i čl. 39. st. 1. t. 5. u vezi s čl. 4. st. 1. podst. 4. ZSNŠN-a<sup>40</sup> kao i prekršaja iz čl. 37. st. 2. u svezi s čl. 18. st. 2. Zakona o javnim okupljanjima (dalje: ZJO).<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Ovdje nisu razdvojene nacionalna ili etnička pripadnost zbog problema razlikovanja u praksi. Vidi Izvješće, REASON, str. 20.

<sup>37</sup> 1 prekršaj iz čl. 39.a st. 1. toč. 2. u vezi s čl. 7. st. 4. podst. 7. ZSNŠN-a i 1 prekršaj iz čl. 39. st. 1. t. 5. (u vezi s čl. 4. st. 1. podst. 4.) ZSNŠN-a.

<sup>38</sup> Počinitelj je psovao konobaricu pred gostima u kafiću i rekao joj: „nabijem te na k... Srpkinja, odi tražit četničku državu ti nemaš pravo ovdje živjeti, ja sam stvorio ovu državu“, a tom prilikom je za drugu osobu rekao „sva su djeca od O. četnici“. Prekršajni sud u Karlovcu, br. Pp J-755/18-4, presuda od 10. 10. 2018.

<sup>39</sup> Počinitelj je vikao i vrijeđao blagajnicu u trgovini riječima „Četnikušo, da si valjala u Bosni ne bi došla u Hrvatsku, vrati se u Bosnu odakle si došla“. Prekršajni sud u Dubrovniku, br. Pp J-1098/17, presuda od 16. 1. 2018.

<sup>40</sup> Oba stavka odnose se na sadržaje (bilo u obliku transparentata, slika, znakova i sl. bilo u pjevanju pjesama i dobacivanju poruka) kojima se iskazuje ili potiče mržnja ili nasilje na temelju rase, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti

<sup>41</sup> Tu se pak radi o isticanju sadržaja na javnim skupovima kojima se, između ostalog, poziva ili potiče na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju.

S obzirom na to da je krug zaštićenih osobina uglavnom uži kod prekršaja iz ZSNŠN-a te da se mora raditi o specifičnom kontekstu športskih natjecanja,<sup>42</sup> moglo bi se smatrati da je riječ o tzv. *lex specialis* kao privilegiranom obliku djela. Ipak, upitno je treba li kontekst športskih natjecanja kao javnih događanja na kojima, osobito kad je riječ o nogometnim utakmicama, često sudjeluje vrlo velik broj osoba, opravdavati privilegiranje počinitelja. O tome bi se možda moglo raditi kada je riječ o regionalnoj pripadnosti, koja sama po sebi nije zaštićena osobina iz čl. 325. KZ-a, i u tim slučajevima razgraničenje između ova dva oblika govora mržnje jasno ide u smjeru prekršaja.<sup>43</sup> S druge strane, jasno je da će se raditi o kaznenom djelu iz čl. 325. KZ-a kada je riječ o širem krugu zaštićenih osobina koje nisu objekt zaštite ZSNŠN-a. Međutim, onda kada je riječ o istim osnovama, smatramo da razgraničenje između ova dva kažnjiva djela ipak treba tražiti drugdje, izvan formalnog odnosa specijalnosti.

Da je razgraničenje sporno u praksi, potvrđuju i analizirane sudske odluke. U jednom je predmetu Općinski sud u Splitu prihvatio zahtjev za izdavanje kaznenog naloga protiv okrivljenika koji je zajedno s drugookrivljenim za vrijeme nogometne utakmice na stadionu Poljud predvodio navijačko skandiranje „*zbog nacionalne i vjerske netrpeljivosti i promičući ideju ubijanja Srba te pripadnika druge navijačke skupine, pomoću megafona izvikivao: 'Šugava Rijeko, smrdljivi grade, pobit ću pola tvoje Armade, šugava Rijeko puna si Srba ne brini Rijeko, ima još vrba. Od Vežice do Lovrana sve je puno muslimana, od Kantride do Turnića sve su djeca popa Đujića', pozivajući tako i druge navijače da ponavljaju te riječi*“.<sup>44</sup> Zanimljivo je da je u ovom predmetu u zakonskom opisu djela navedeno da je djelo počinjeno prema skupini ljudi zbog njihove nacionalne i vjerske pripadnosti, ali i prema skupini ljudi zbog druge osobine. S obzirom na to da je riječ o kaznenom nalogu, presuda u tom smislu ne sadrži obrazloženje, no da se nazrijeti shvaćanje da drugu osobinu čini regionalna pripadnost, odnosno pripadnost drugoj navijačkoj skupini – što je eksplicitna osnova iz ZSNŠN-a, ne i čl. 325. KZ-a.

Na temelju vrlo sličnih izjava u gotovo identičnom kontekstu za javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a – no ovog puta samo na temelju nacionalne pripadnosti – osuđeno je dvoje okrivljenika koji su vodili navijanje dijela navijačke skupine Torcida.<sup>45</sup> Drugostupanjski je sud, osim u odluci o

---

<sup>42</sup> Čl. 2. i 3. ZSNŠN-a.

<sup>43</sup> Iako se i u nekim kaznenim predmetima regionalna pripadnost podvela pod podrijetlo, bez dodatnog obrazloženja, o čemu kritički više na str. 24. Izvješća: <https://www.hpc.hr/2024/10/15/objavljeno-izvjesce-govor-mrznje-u-hrvatskoj-empirijsko-istrazivanje-slucajeva-u-razdoblju-od-2016-do-2021-godine/> (2. studenog 2024.).

<sup>44</sup> Općinski sud u Splitu, K-1016/2019, 11. studenog 2019. Kazneni nalog postao je pravo-moćan samo u odnosu na jednog okrivljenika budući da je drugi podnio (pravodobni) prigovor.

<sup>45</sup> U ovom predmetu nije bilo reference na muslimane, no izjave su vrlo slične (Ubij, ubij, ubij Srbina; Mi Hrvati ne pijemo vina, samo krvi četnika iz Knina; Šugava Rijeko, smrdljivi

kazni, potvrdio presudu prvostupanjškog suda,<sup>46</sup> prema kojoj se radilo „o *izjavama takvog značaja da predstavljaju javno poticanje i na nasilje i na mržnju prema ... pripadnicima srpske nacionalnosti*“.<sup>47</sup> Sud je pritom istaknuo da se kod ovog djela radi o tzv. modelu diskriminatorne selekcije, a ne o modelu osobnog neprijateljstva, pa je za opstojnost radnje učina kaznenog djela dostatno utvrditi da se mržnja ili nasilje pojavljuju kao osjećaj koji se želi ili nastoji izazvati kod neodređenog broja osoba kojima su riječi upućene.

Na temelju ove dvije pravomoćne presude moglo bi se implicitno zaključiti da oni koji predvođe navijanje čine djelo iz čl. 325. KZ-a, dok bi se kod onih koji takvo navijanje slijede ili eventualno postupaju samoinicijativno radilo o prekršajnoj odgovornosti. U taj se obrazac uklapa presuda Prekršajnog suda u Šibeniku za prekršaj iz ZSNŠN-a, kojom se osuđuje počinitelj koji je kao pripadnik navijačke skupine Tornado tijekom košarkaške utakmice dobacivao verbalne poruke čiji sadržaj iskazuje ili potiče na mržnju ili nasilje na temelju rasne, nacionalne ili regionalne pripadnosti.<sup>48</sup> Međutim, takvu zaključku ne ide u prilog predmet Šimunić, u kojem za predvođenje navijanja/skandiranja Šimunić nije osuđen za kazneno djelo, nego za prekršaj, iako je „*upućivao poruke čiji sadržaj potiče mržnju na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti, budući se uzvik, odnosno, pozdrav 'Za dom' uz odzdrav 'spremni' koristio kao službeni pozdrav totalitarnog režima Nezavisne Države Hrvatske te je kao takav ukorijenjen kao simbol rasističke ideologije, uz izraženi prezir prema drugim ljudima, zbog njihove vjerske i etničke pripadnosti, te trivijaliziranja žrtava protiv čovječnosti*“.<sup>49</sup>

Ono što je specifičnost predmeta Šimunić u odnosu na gore analizirane predmete navijačkog govora mržnje jest to što on nije eksplicitno pozivao na mržnju prema nekoj od zaštićenih skupina, već je skandirao ustaški pozdrav „Za dom (spreman)“. No sudovi su u tom predmetu jasno naveli da uporaba tog pozdrava potiče mržnju na temelju rasne, vjerske i etničke pripadnosti, a to je, uostalom, u više odluka, uključujući i onu povodom ustavne tužbe u ovom predmetu, prepoznao i naš Ustavni sud.<sup>50</sup> Zanimljivo je da korištenje tzv.

---

grade, pobit ću pola tvoja Armade, šugava Rijeko, puna si Srba, ne brini Rijeko, ima još vrba; Riječki Srbi).

<sup>46</sup> Općinski sud u Splitu, K-163/2021 od 19. travnja 2021.

<sup>47</sup> Županijski sud u Puli, Kž-277/2021-8 od 23. studenog 2022.

<sup>48</sup> Riječ je bila o hukanju tamnoputim igračima, povcima „Gazi, gazi, gazi purgere“, te vrijeđanju igrača bošnjačke nacionalnosti. Pp J-409/17 od 20. listopada 2017. godine. U činjeničnom opisu, doduše, nema podataka o ulozi okrivljenika u radnji počinjenja ni o eventualnom progonu drugih sudionika događaja.

<sup>49</sup> V. presudu Prekršajnog suda u Zagrebu i Visokog prekršajnog suda prema činjenicama iz odluke ESLJP-a u predmetu *Šimunić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 20373/17 od 22. siječnja 2019.

<sup>50</sup> Za analizu tih predmeta v. Gardašević, D., *Historical Events in Symbols and the Freedom of Expression: The Contemporary Constitutional Debate in Croatia*, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018, str. 147–175.

*prima facie* simbola mržnje u smislu u kojem ih navodi Vijeće za suočavanje s posljedicama nedemokratskih režima u Dokumentu dijaloga<sup>51</sup> samo za sebe ni u jednom pravomoćnom kaznenom predmetu u obuhvaćenom šestogodišnjem razdoblju nije kvalificirano kao kazneno djelo iz čl. 325. KZ-a. Iako se navedeni *prima facie* simboli mržnje pojavljuju i u tim predmetima, oni se u postupcima za čl. 325. KZ-a uvijek javljaju kao prateći sadržaj, uz eksplicitno pozivanje na mržnju ili nasilje protiv jedne ili više zaštićenih skupina. Iznimku predstavlja tek jedan predmet iz skupine odbačaja, ali onih u kojima je državno odvjetništvo uvjetno odustalo od progona temeljem čl. 72. ZSM-a i načela svrhovitosti, ali je već na temelju crtanja nacističkog simbola zaključeno da su ostvarena obilježja iz čl. 325. KZ-a.<sup>52</sup>

Tzv. *prima facie* simboli mržnje *per se* najčešće se progone kao prekršaj iz čl. 5. ZPPJRM-a iako taj zakon uopće ne sadrži obilježje mržnje kao konstitutivni element djela. Ako pak ti simboli i pozdravi *per se* iskazuju ili potiču na mržnju na temelju rasne i nekih drugih pripadnosti, jasno je da razgraničenje nije moguće provesti isključivo na normativnom planu, iako predložimo i takve izmjene. Naime, iz predmetnih prekršaja iz ZSNŠN-a i ZJO-a predložimo brisanje dijela odredbi koji se odnosi na poticanje na nasilje ili mržnju („*ili potiče*“), kao prekršaj valja ostati samo iskazivanje mržnje ili nesnošljivosti.<sup>53</sup> Procjena radi li se o iskazivanju mržnje ili nesnošljivosti, pa sukladno tome prekršaju, ili pak poticanju na mržnju, pa sukladno tome kaznenom djelu, ovisit će o intenzitetu i procjeni razmjernosti zadiranja u slobodu izražavanja s obzirom na sadržaj izjave, kontekst i druge karakteristike govora mržnje.

Pritom valja istaknuti i kako razlika kaznenih djela i prekršaja u našem pravnom sustavu, naravno, ima važne pravne posljedice u smislu različitih postupaka, kvalifikacija i sankcija, no nipošto *a priori* ne znači da se na prekršajna djela i prekršajni postupak ne primjenjuju načela i garancije koje pruža EKLJP vezano uz osudu za kaznena djela. Naime, još od predmeta *Engel protiv Nizozemske*<sup>54</sup> činjenica da je djelo nacionalnim pravom regulirano kao pre-

---

<sup>51</sup> Kao primjeri navedeni su *fašistički rimski pozdrav*, tzv. *Hitlerov pozdrav uz riječi Sieg heil*, *nacistički znak kukastog križa*, *nacistički znak "SS"*, *četnička kokarda*, *ustaško "U"*, *ustaški pozdravi "Za dom i poglavnika" i "Za dom spremni"*. Dokument dijaloga dostupan je na: <https://vlada.gov.hr/dokument-dijaloga-temeljna-polazista-i-preporuke-o-posebnom-normativnom-uredjenju-simbola-znakovlja-i-drugih-obiljezja/23424?lang=hr> (2. studenog 2024.).

<sup>52</sup> U tom se predmetu radilo o isticanju nacističkih simbola, konkretno svastike.

<sup>53</sup> Pri tome smatramo da treba proširiti zaštićene osobine u navedenim prekršajima kako bi se obuhvatile i one izričito navedene u čl. 325. st. 1. KZ-a te da to ne bi trebala biti točka razgraničenja jer neopravdano razlikuje u težini i pravnim posljedicama izjave usmjerene protiv različitih, često ranjivih i manjinskih skupina.

<sup>54</sup> ECHR, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 I 5370/72, 8 June 1976.

kršaj, a ne kao kazneno djelo, ne znači i da ga ESLJP promatra tako. Ako djelo u nacionalnom pravu nije označeno kao kazneno, sud će uzeti u obzir prirodu djela i težinu zapriječene sankcije, pri čemu je načelno dovoljno da Sud nađe jedan od tih kriterija ispunjenim kako bi optužbu okarakterizirao kaznenom.<sup>55</sup> Ipak, najvažniji kriterij predstavlja priroda kažnjivog djela, pri čemu se gleda i (punitivna) svrha sankcije.<sup>56</sup> Promatrajući prekršajni govor mržnje iz ovog raskursa, jasno je kako se u smislu EKLJP-a on može smatrati kaznenim djelom budući da neke od primjenjivih prekršajnih odredbi za sobom potencijalno povlače i kaznu zatvora (čl. 5. ZPPJRM-a, čl. 39. i 39.a ZSNŠN-a) te da su predviđene novčane kazne, osobito nakon izmjene ZPPJRM-a, razmjerno visoke.<sup>57</sup>

Narav i težinu sankcije treba imati u vidu kad se razmatra razmjernost i nužnost uplitanja u slobodu izražavanja u demokratskim društvima, ali i prilikom mogućih zakonskih izmjena, kao i kod tumačenja obilježja djela.<sup>58</sup> Dok je, kada se radi o ograničenju slobode izražavanja zbog zaštite časti i ugleda prostor za primjenu kaznenih sankcija dosta sužen,<sup>59</sup> osobito kada je riječ o slobodi medija i pitanjima od javnog interesa – kod kojih je narav sankcije kao kaznene važnija od njezine težine, Sud je u više predmeta prihvatio da kaznene sankcije nisu nužno nerazmjeran odgovor u slučaju govora mržnje i poticanja na nasilje: „*Sud podsjeća da će izricanje zatvorske kazne za kazneno djelo u području političkog govora ili govora u javnom interesu biti spojivo s ... člankom 10. Konvencije samo u iznimnim okolnostima, posebno kada su druga*

<sup>55</sup> Više u Vojvoda N., „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 30, broj 1/2023, str. 78.

<sup>56</sup> V. Jussila protiv Finske, zahtjev br. 73053/01, 23. studenog 2006., par. 38. U tom je predmetu Sud istaknuo da su predviđene sankcije u tom predmetu imale za cilj specijalnu prevenciju, spriječiti ponovno počinjenje djela, a ne puku novčanu naknadu štete, što upućuje na kaznenu narav djela.

<sup>57</sup> Pantalon protiv Hrvatske, br. zahtjeva 2953/14, 19. studenog 2021. Naime, iako je u domaćem pravu ponašanje za koje je podnositelju zahtjeva izrečena novčana kazna formalno kvalificirano kao prekršaj, a ne kao kazneno djelo (prvi Engel kriterij – kvalifikacija u domaćem pravu), zakonodavstvo temeljem kojeg je podnositelju izrečena novčana kazna odnosi se na cijelo stanovništvo, a ne samo na određenu skupinu (drugi Engel kriterij – priroda djela). Također, kazna koja je izrečena podnositelju služila je kao odvratanje od ponavljanja djela te je bila kaznene prirode, a najveća zapriječena kazna za prekršaj za koji je podnositelj zahtjeva kažnjen iznosila je 15 000 kuna, što je Europski sud smatrao dovoljno teškom kaznom da se smatra kaznenom sankcijom (treći Engel kriterij).

<sup>58</sup> Nepredvidivo tumačenje domaćeg propisa može također dovesti do povrede čl. 7. *Ibid.*

<sup>59</sup> U ovim predmetima narav i težina sankcije od presudne su važnosti i Sud je često isticao da “authorities must exercise restraint in using criminal sanctions in defamation cases, and instead use civil and disciplinary penalties”. *Raichinov protiv Bugarske*, § 50.; *Ceylan protiv Turske* [GC], § 34. prema [https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2023/08/Talking-points\\_ISLP-event\\_09.23.pdf](https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2023/08/Talking-points_ISLP-event_09.23.pdf) (2. studenog 2024.).

*temeljna prava ozbiljno ugrožena, kao, na primjer, u slučaju govora mržnje ili poticanja na nasilje.*<sup>60</sup>

Iako, dakle, nije isključeno da bi i kazna zatvora u konkretnom slučaju bila primjerena i razmjerna sankcija za govor mržnje, analizirana praksa ESLJP-a pokazuje da će to čak i kod jasnog govora mržnje, odnosno snažnog diskriminatornog govora kojim se potiče na nasilje ili mržnju, rijetko biti opravdano jer već i kaznena narav sankcije poziva na povećan oprez pri procjeni je li ograničenje slobode izražavanja bilo opravdano.<sup>61</sup> Sud je često isticao da sama kaznenopravna narav osude podnositelja zahtjeva predstavlja najveći doseg u slobodu izražavanja. U nekoliko je predmeta, međutim, Sud prihvatio i kaznu zatvora ili uvjetnu osudu kao razmjernu specifičnim okolnostima slučaja. Tako je u predmetu *Kilin protiv Rusije* Sud smatrao da su priroda i težina izrečenih kazni (uvjetna zatvorska kazna od osamnaest mjeseci sa sličnim razdobljem vremena provjeravanja i nekim drugim zahtjevima) bile razmjerne konkretnim okolnostima i jasnoj namjeri podnositelja zahtjeva da izazove počinjenje djela iz mržnje ili netolerancije.<sup>62</sup>

U većini drugih predmeta, međutim, kazna zatvora smatrana je nerazmjernim ograničenjem slobode izražavanja. Tako je, primjerice, u predmetu *Rouillan protiv Francuske* Sud ponovio da su vlasti u pitanjima slobode izražavanja dužne biti suzdržane u korištenju kaznenog postupka, a posebno u izricanju kazne zatvora. Sud je smatrao da razlozi na koje su se domaći sudovi pozvali nisu bili dovoljni da bi se moglo smatrati kako je kazna zatvora od 18 mjeseci izrečena podnositelju zahtjeva – iako od toga 10 mjeseci uvjetno – razmjerna legitimnom cilju.<sup>63</sup>

Imajući sve navedeno u vidu, može se zaključiti da se iz perspektive ESLJP-a i prekršajno sankcioniranje govora mržnje može smatrati kaznenom osudom kao najtežim oblikom interferencije s pravom na slobodu izražavanja, koja stoga traži „strožu kontrolu“ (engl. *stricter scrutiny*). Stroža kontrola nužnosti i razmjernosti ograničenja slobode izražavanja, čak i kada je riječ o govoru mržnje, osobito se traži kada je u pitanju kazna zatvora (pa čak i njezina zamjena u smislu uvjetne osude), koja može biti opravdana samo u slučajevima najtežih oblika govora mržnje. Stoga treba biti jako oprezan kada se radi o propisivanju, a posebice izricanju kazne zatvora za prekršajni govor mržnje kao načelno blaži oblik nepravda. Kazna zatvora trebala bi ostati rezervirana samo za najteže oblike govora mržnje, koji predstavljaju kazneno djelo iz čl. 325. KZ-a.

---

<sup>60</sup> *Otegi Mondragon protiv Španjolske*, br. 2034/07, § 59., 15. ožujka 2011., i *Stern Taulats i Roura Capellera protiv Španjolske*, br. 51168/15, § 34., 13. ožujka 2018.

<sup>61</sup> V. primjerice par. 272. i 273. presude Velikog vijeća u predmetu *Perincek protiv Švicarske*, zahtjev br. 27510/08, 15. listopada 2015., s daljnjim referencama.

<sup>62</sup> Podnositelj zahtjeva u ovom slučaju bio je optužen za objavljivanje navodno rasističkih video- i audiodatoteka koje uključuju neonaciste, rasne epitete, osobe navodno kavkaskog podrijetla i pozive na ekstremizam na popularnoj internetskoj društvenoj mreži. *Kilin protiv Rusije*, br. zahtjeva 10271/12, od 11. svibnja 2021., par. 94.

<sup>63</sup> ESLJP, *Rouillan protiv Francuske*, zahtjev br. 28000/19, od 23. lipnja 2022.

## 5. SANKCIJE

### 5.1. Kazneni predmeti

Jedno od pitanja kojim smo se bavili u okviru istraživanja bilo je ono vezano uz sankcioniranje počinitelja govora mržnje. Od 65 osuđenih okrivljenika za kazneno djelo iz čl. 325. KZ-a njima čak 58 izrečena je uvjetna osuda, dok je jednom počinitelju izrečena djelomična uvjetna osuda. Od ostalih primijenjenih kaznenopravnih sankcija u po dva predmeta sud je izrekao rad za opće dobro i novčanu kaznu, a kazna zatvora izrečena je u jednom slučaju. Uz to, u jednom je slučaju izrečena odgojna mjera. Dakle, u 90,7 % svih pravomoćnih presuda postojala je i zakonska mogućnost izricanja neke od posebnih obveza.<sup>64</sup> Međutim, ta mogućnost nije iskorištena ni u jednom slučaju. Drugim riječima, nijednom pravomoćno osuđenom počinitelju javnog poticanja na nasilje i mržnju nije izrečena nijedna posebna obveza iz čl. 62. KZ-a, iako smatramo da su okolnosti pojedinih slučajeva pružale osnovu za to. Naime, svrha posebnih obveza iz čl. 62. st. 1. KZ-a jest ponajprije pružanje satisfakcije žrtvi ili zajednici zbog počinjenog neprava<sup>65</sup> kroz obveze kao što su popravljavanje štete počinjene kaznenim djelom (t. 1.) ili uplata određene svote novaca, između ostalog u korist neke javne ustanove ili u humanitarne ili karitativne svrhe (t. 2.). Drugi pak stavak propisuje mahom obveze kojima se počinitelju pruža pomoć da ubuduće ne počini kazneno djelo – dakle u svrhe specijalne prevencije.<sup>66</sup> Kao mjere koje se nameću kao prikladne, osim obveza iz st. 1., u nekim analiziranim slučajevima navode se liječenje ili nastavak liječenja (t. 4.), primjerice u predmetu okrivljenika sudionika Domovinskog rata liječenog od PTSP-a, koji je prema vlastitom iskazu djelo počinio u vrijeme dok nije uzimao terapiju,<sup>67</sup> te odvikavanje od ovisnosti o alkoholu (t. 5.), budući da je velik postotak počinitelja *tempore criminis* bio alkoholiziran (27,6 %) – što, naravno, nije dovoljno za primjenu ove obveze ako ne postoji i ovisnost.<sup>68</sup> Prikladna

---

<sup>64</sup> Posebne obveze propisane su u čl. 62. Kaznenog zakona, u kojem je jasno rečeno da se one mogu izreći samo uz uvjetnu osudu ili djelomičnu uvjetnu osudu.

<sup>65</sup> Novoselec, P.; Martinović, I., Komentari Kaznenog zakona, 2019, str. 405.

<sup>66</sup> *Ibid.*, str. 407. Dodatna je svrha nekih od posebnih obveza pružanje zaštite žrtvi.

<sup>67</sup> V. Presudu Općinskog kaznenog suda u Zagrebu 4 K-851/20-6 od 16. rujna 2020. Iako postoji određeno preklapanje pojedinih posebnih obveza sa sigurnosnim mjerama, posebne obveze valja primijeniti samo ako nisu ispunjeni uvjeti za izricanje sigurnosne mjere. Novoselec/Martinović, str. 407, a to je bio slučaj u ovom predmetu, u kojem nije provedeno psihijatrijsko vještačenje niti je utvrđena smanjena ubrojivost počinitelja (sud je naveo da ne postoje okolnosti koje dovode u sumnju okrivljenikovu ubrojivost).

<sup>68</sup> U jednom je predmetu sam okrivljeni iskazao da je djelo počinio dok je bio pod utjecajem alkohola te da je jedno vrijeme odlazio na liječenje od alkoholizma, ali nije mogao više podmirivati troškove prijevoza do bolnice, pa je liječenje prekinuo.

može biti i zabrana posjećivanja određenih mjesta i događaja, kao što su nogometne utakmice (t. 6.). Konačno, tu su i „druge obveze koje su primjerene s obzirom na počinjeno djelo“ (generalna klauzula iz t. 12.). Ova točka otvara mogućnost sudu da kreira nove obveze, a upravo posebne obveze imaju najveći potencijal u predmetima govora mržnje. To smatramo iz razloga što govor mržnje sam po sebi nadilazi konkretan slučaj te može imati izrazito štetne učinke na društvo, potiče nesnošljivost i može dovesti do ozbiljnih sukoba između pojedinih društvenih skupina. Stoga je važno primijeniti sankcije koje će ne samo kažnjavati počinitelje već i poticati njihovu rehabilitaciju i promjenu stavova. To su prije svega restorativne i edukativne obveze, kao što su javna isprika,<sup>69</sup> čitanje knjige ili pisanje eseja,<sup>70</sup> ili pohađanje edukativnih programa<sup>71</sup> o zaštićenoj skupini ili povijesnim događajima koji su bili pogubni za određene zaštićene skupine, rad u humanitarnim organizacijama za ugrožene zaštićene skupine (npr. za Rome ili azilante), medijacija koja bi uključivala suočavanje počinitelja s predstavnicima skupine u odnosu na koju je govor mržnje bio usmjeren i sl. Upravo generalna klauzula, po našem mišljenju, pruža najviše prostora za dobro skrojene posebne obveze počiniteljima govora mržnje iz čl. 325. KZ-a, po uzoru na one izrečene maloljetnicima i mlađim punoljetnicima sukladno čl. 72. ZSM-a. Naime, u odnosu na šest predmeta i 15 okrivljenika iz našeg uzorka odbačaja primijenjeno je načelo svrhovitosti te je do odustanka od progona došlo samo nakon što su maloljetnici (i jedan mlađi punoljetnik) izvršili posebne obveze. Radilo se o ispriki oštećeniku (uvjet jednom osumnjičenom maloljetniku), uključanju u rad humanitarnih organizacija ili u poslove ekološkog ili komunalnog značenja (u odnosu na 12 maloljetnika i jednog mlađeg punoljetnika), u psihosocijalni tretman (jedan maloljetnik), ali i o drugim primjerenim obvezama. Potonja generalna klauzula primijenjena je na sedam maloljetnika i jednog mlađeg punoljetnika u obliku obveze pisanja eseja – bilo o toleranciji među ljudima različitog spolnog opredjeljenja bilo o nekom povijesnom razdoblju Hrvatske – a nekima i uz obvezu čitanja neke knjige. Pri tome se pisanje eseja i čitanje knjige često izriče kumulativno, uglavnom uz neki oblik humanitarnog rada. Smatramo da je tu obavezu trebalo primijeniti i na druge maloljetnike kojima su izrečene (samo) u čl. 72. ZSM-a eksplicitno navedene druge obveze, primjerice na dvojicu maloljetnika koji su na travnja-

---

<sup>69</sup> Javna isprika važna je kao jedan od oblika sve popularnije reakcije na govor mržnje – tzv. protugovora (*counterspeech*) – gdje se govor mržnje suzbija suprotstavljanjem i ispravljanjem verbalnog nasilja, pogrešnih stavova ili informacija o zaštićenoj skupini umjesto kažnjavanjem počinitelja. O pravnim dilemama regulacije govora mržnje i protugovoru vidi Kulevović, E., “Should Democracies Ban Hate Speech? Hate Speech Laws and Counterspeech.” *Ethical Theory and Moral Practice* 26.4 (2023), str. 511–532.

<sup>70</sup> Pozitivan primjer se može naći u Izvješću REASON, str. 43.

<sup>71</sup> Npr. pohađanje Šoa akademije – Edukacije o holokaustu i ljudskim pravima u organizacije Židovske općine ([www.zoz.hr/hr/shoaacademija](http://www.zoz.hr/hr/shoaacademija)).

ku iscertali svastiku. Osim toga, više pozornosti treba posvetiti sadržaju eseja i pročitane knjige – primjerice kada je riječ o promicanju ustaških sadržaja, knjige i eseji bi trebali biti vezani uz razdoblje NDH, a ne primjerice uz “Seljačku bunu”, kako je to bio slučaj u odnosu na jednog maloljetnika.<sup>72</sup>

Dodatan razlog zašto u drugim primjerenim obvezama vidimo primjer dobre prakse koji bi se analogno mogao primijeniti i na osuđene, mahom punoljetne počinitelje leži u tome što je riječ o relativno mladim počiniteljima; prosječna dob počinitelja djela iz čl. 325. KZ-a iznosi 34 godine, no 50 % počinitelja djela iz čl. 325. KZ-a bilo je dobi do 30 godina.<sup>73</sup>

Ono što se može postaviti kao prepreka izricanju posebnih obveza u ovim predmetima jest činjenica da je u najvećem broju predmeta presuda izdana u formi kaznenog naloga, a da prema čl. 540. st. 2. ZKP-a posebne obveze nisu izričekom navedene među sankcijama (i drugim mjerama koje je moguće izreći počinitelju). U t. 2. navodi se samo uvjetna osuda bilo uz novčanu kaznu ili kaznu zatvora, a u t. 3. i 4. navode se neke druge mjere koje sud može izreći (oduzimanje imovinske koristi, javno objavljivanje presude, oduzimanje predmeta i sigurnosna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom do dvije godine). Stoga smo, imajući u vidu činjenicu da je u odnosu na više od polovine počinitelja, njih 39 (60 %), postupak pravomoćno okončan kaznenim nalogom, prvotno zaključili da je odsustvo posebnih obveza u velikoj mjeri posljedica odabranog postupka izdavanja kaznenog naloga.

Da je mogućnost izricanja posebnih obveza u postupku izdavanja kaznenog naloga i u praksi dugo bila sporna, pokazuje presuda Vrhovnog suda povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Zahtjev za zaštitu zakonitosti podnesen je na rješenje Općinskog kaznenog suda iz 2021. godine, potvrđeno od strane Županijskog suda, kojim je odbačen zahtjev državnog odvjetništva za izdavanjem kaznenog naloga pozivanjem na čl. 543. st. 1. t. 3. ZKP-a jer je „člankom 540. stavak 2. ZKP/08 propisano da državni odvjetnik može zatražiti kaznenim nalogom izricanje jedne ili više od kaznenih mjera taksativno navedenih u tom stavku, a koje ne uključuju mogućnost izricanja posebne obveze“. Vrhovni se sud nije složio s takvim tumačenjem nižih sudova ističući svrhu uvjetne osude i posebnih obveza te činjenicu da posebne obveze nisu samostalna sankcija, već se mogu izreći samo uz uvjetnu osudu, djelomičnu uvjetnu osudu i uvjetni otpust. Prema VSRH, “kada je državni odvjetnik u zahtjevu za izdavanje kaznenog naloga uz uvjetnu osudu zatražio izricanje posebne obveze iz čl. 62. st. 1. toč. 1. KZ/11., koja je zakonskim izričajem i smislom uključena u spomenutu sankciju, nije zatražio izricanje kazne ili mjere koje po zakonu nije dopušteno”.<sup>74</sup>

Iako mislimo da je riječ o ispravnom tumačenju čl. 540. st. 2. ZKP-a, koje bi *a fortiori* moglo dovesti do daljnjeg proširenja kruga sankcija primjenjivih uz

---

<sup>72</sup> Kaznene prijave i državnoodvjetnička rješenja dostupna su kod autora.

<sup>73</sup> Izvješće objavljeno na stranici HPC-a, str. 14.

<sup>74</sup> VSRH, Kzz 38/2021-3, 25. studenog 2021.

kazneni nalog,<sup>75</sup> smatramo da svakako treba osnažiti mogućnost izricanja posebnih obveza uz uvjetnu osudu i u postupcima izdavanja kaznenog naloga, te da bi *de lege ferenda* trebalo pristupiti izmjenama čl. 540. st. 2. ZKP-a i uskladiti ga s u međuvremenu izmijenjenim konceptom kaznenopravnih sankcija i mjera.<sup>76</sup>

## 5.2. Prekršajni predmeti

U odnosu na sve osobe osuđene za prekršajni govor mržnje, osim jednog maloljetnika, izrečena je novčana kazna. Maloljetnom počinitelju izrečen je sudski ukor kao odgojna mjera. Sudovi su izrekli svega dvije zaštitne mjere: zabranu prisustvovanja određenim športskim natjecanjima s obavezom javljanja u policijsku postaju u trajanju od 1 godine te zaštitnu mjeru zabrane posjećivanja ugostiteljskog objekta (u kojem je prekršaj počinjen).

Novčane kazne izricane su u rasponu od 50 do 793,71 eura, pri čemu je prosječna izrečena novčana kazna iznosila 202,59 eura. Navedene su kazne ne samo blage s obzirom na diskriminatorni motiv nego su i između njih uočena značajna odstupanja. Naime, vidljive su i deseterostruke razlike u izrečenim kaznama za slične prekršaje, što je posljedica tadašnje neusklađenosti propisanih novčanih kazni. To je u međuvremeno otklonjeno, kao što je vidljivo u sljedećoj tablici propisanih kazni za prekršaje koji su se pojavljivali u uzorku.

Prekršaj	Propisana kazna u istraživanom razdoblju	Propisana kazna danas
Čl. 5. st. 1. ZPPJRM-a	50 do 250 maraka (20 do 150 eura)* ili kazna zatvora do 30 dana	700 do 4000 eura ili kazna zatvora do 30 dana
Čl. 6. ZPPJRM-a	50 do 350 maraka (20 do 170 eura)* ili kazna zatvora do 30 dana	700 do 4000 eura ili kazna zatvora do 30 dana
Čl. 13. ZPPJRM-a	50 do 200 maraka (20 do 100 eura)* ili kazna zatvora do 30 dana	300 do 2000 eura ili kazna zatvora do 30 dana
Čl. 25. ZSD-a	5000 do 30 000 kuna	5000 do 30 000 kuna (663,61 do 3981,68 eura)**
Čl. 39. st. 1. t. 5. ZSNŠN-a	2000 do 15 000 kuna ili kazna zatvora do 30 dana	260 do 1990 eura ili kazna zatvora do 30 dana
Čl. 39.a st. 1. t. 2. ZSNŠN-a	5000 do 25 000 kuna ili kazna zatvora do 30 dana	660 do 3310 eura ili kazna zatvora do 30 dana

\* Konverzija iz njemačkih maraka u eure prema izmjenama ZPPJRM-a iz NN, 114/2022.

\*\* Konverzija prema konačnom tečaju 7,5345 jer zakonodavac još nije izvršio konverziju.

<sup>75</sup> Primjerice, vrlo slično obrazloženje moglo bi se dati i u pogledu sigurnosnih mjera, čija primjena nije predviđena čl. 540. ZKP-a, a koje također nisu samostalne sankcije, već se izriču isključivo uz kazne ili njihove modifikacije.

<sup>76</sup> Npr. još uvijek se spominje kao primjenjiva sankcija sudska opomena, koja je ukinuta stupanjem na snagu KZ/11.

Otuda i paradoks da je u odnosu na okrivljenika kojem je novčana kazna za prekršaj iz ZSD ublažena ispod propisanog minimuma na 398,17 eura<sup>77</sup> i dalje više nego dvostruko veća od najviše izrečene kazne za prekršaj iz ZPPJRM-a od 178,95 eura.<sup>78</sup> Svakako se može očekivati da će prosječne kazne u novijim predmetima biti veće, ali se može očekivati i češće korištenje instituta ublažavanja kazne u predmetima ZPPJRM-a, kao što je to i dosad nerijetko bio slučaj kod izricanja kazne za prekršaj iz čl. 25. ZSD-a. Osim toga, postoji mogućnost i da će kod prekršaja iz ZPPJRM-a za koje je alternativno propisana kazna zatvora suci pribjegavati primjeni uvjetne osude, što, sudeći prema analiziranom uzorku, ranije nije bio slučaj kod ove vrste prekršaja.

Međutim, u pogledu primjene uvjetne osude valja upozoriti i na jedan normativni paradoks, a to je da čl. 56. Kaznenog zakona omogućava primjenu uvjetne osude kod izrečene novčane kazne (pa tako i za kazneno djelo iz čl. 325. KZ-a, iako ta mogućnost ovdje nije korištena), dok to u slučajevima prekršaja uopće nije moguće jer je uvjetna osuda ograničena na izrečenu kaznu zatvora ili maloljetničkog zatvora (čl. 44. Prekršajnog zakona). Drugim riječima, blaža modifikacija kazne dostupna je u kaznenim nego u prekršajnim predmetima, a praktična posljedica za predmete govora mržnje jest da se uvjetna osuda ni pripadajuće posebne obveze uopće ne mogu primijeniti na počinitelje prekršaja iz čl. 25. ZSD-a, što je u istraživanom uzorku bila druga najčešća kvalifikacija među prekršajima.

No, s druge strane, uvjetna osuda na novčanu kaznu za kaznena djela praktično se gotovo i ne pojavljuje, a ako bi se uvela kod izrečenih novčanih kazni za prekršaje, postojala bi opasnost od njezine preširoke primjene, što bi izigralo svrhu prekršajnog kažnjavanja. Radi šire primjene posebnih obveza i u kategoriji prekršaja s obzirom na njihov veliki potencijal u predmetima govora mržnje,<sup>79</sup> predložimo njezino propisivanje uz novčanu kaznu, ali uz dva ograničenja: da se primjenjuje ili kao djelomična uvjetna osuda ili uz obvezno izricanje barem jedne posebne obveze.

Primjena djelomične uvjetne osude uz novčanu kaznu mogla bi se propisati, primjerice, ako bi za prekršaj bila izrečena novčana kazna od najmanje 1000 eura, od čega bi sud odredio plaćanje dijela novčane kazne odmah, a ostatak samo ako počinitelj ne prekrši uvjet (u okviru kojeg bi se mogla odrediti i neka posebna obveza). Na taj bi se način na počinitelja djelovalo specijalno preventivno, barem za trajanja vremena provjeravanja.

---

<sup>77</sup> Ublažavanje za prekršaj iz čl. 25. ZSD-a sud je temeljio na priznanju i izražavanju žaljenja zbog počinjenog prekršaja, lošem imovnom stanju i mlađoj dobi okrivljenika. Općinski sud u Rijeci, br. PP J-526/2020-3, presuda od 30. 4. 2020.

<sup>78</sup> Radilo se o prekršaju iz čl. 6. ZPPJRM-a, za koji je počinitelju bila izrečena kazna od 350 maraka. Prekršajni sud u Karlovcu, br. Pp J-755/18-4, presuda od 10. 10. 2018.

<sup>79</sup> Vidi *supra* bilj. 69–71 i pripadajući tekst.

Drugo je da, ako bi se sud odlučio za potpunu uvjetnu osudu uz novčanu kaznu, tada bi njezinu primjenu trebalo ograničiti na način da se uz nju obvezno veže barem jedna posebna obveza, za koje smatramo da bi posebno bile prikladne za slučajeve govora mržnje. Kao i u kaznenim predmetima, prednost posebnih obveza uz uvjetnu osudu jest da one nisu ograničene sadržajem zbog generalne klauzule propisane u čl. 45. st. 1. t. 9. Prekršajnog zakona, koja omogućava sudu da izrekne „*druge obveze koje su primjerene s obzirom na počinjeni prekršaj*“, pri čemu su jedino izuzete obveze koje vrijeđaju dostojanstvo osuđenika, nerazumne ili nemoguće obveze (čl. 45. st. 2. Prekršajnog zakona).

Kada se radi o maloljetnim počiniteljima prekršajnog govora mržnje, posebne obveze mogu se izreći i kao odgojne mjere (čl. 69. Prekršajnog zakona). U jednom od istraživanih predmeta, sud je imao priliku odrediti posebnu obvezu, ali se odlučio za drugu odgojnu mjeru (sudski ukor), čija je učinkovitost u prekršajnom postupku upitna. Radilo se o počinitelju koji je na objavu na *Facebooku* o postocima nasilja prema ženama i muškarcima stavio komentar: „...*vas feminističkih kurvi bi tako unakazio tako sporu i tešku smrt bi vam priredio...*“, uz uvrede i psovke, čime je počinio prekršaj iz čl. 25. st. 1. ZSD-a.<sup>80</sup> Međutim, popis posebnih obveza kao odgojnih mjera u čl. 69. st. 2. Prekršajnog zakona ne sadrži generalnu klauzulu, pa se maloljetnicima ne bi moglo odrediti npr. pisanje eseja ili pohađanje edukativnog programa o zaštićenoj skupini ili povijesnom događaju, jer takvi sadržaji nisu taksativno navedeni u zakonu. Stoga je u čl. 69. st. 2. Prekršajnog zakona potrebno dodati istu prethodno spomenutu generalnu klauzulu posebnih obveza iz čl. 45. st. 1. t. 9. Prekršajnog zakona i pripadajuće ograničenje iz čl. 45. st. 2. Prekršajnog zakona.

Pri odmjeravanju prekršajnih kazni sudovi su navodili okolnosti za odmjeravanje kazne samo kod 10 okrivljenika iz razloga što je kod ostalih to izostalo jer su izdani kazneni nalozi ili su se stranke odrekle prava na žalbu. Kao olakotne su najčešće navedene osobne i imovinske prilike (kod 8 okrivljenika), neosuđivanost (kod 6 okrivljenika),<sup>81</sup> priznanje (kod 5 okrivljenika), kajanje ili žaljenje (kod 2 okrivljenika), mlađa dob (kod 2 okrivljenika), isprika (kod 1 okrivljenika).<sup>82</sup> Otegotne okolnosti bile su evidentirane kod samo 4 okrivljenika: ranija osuđivanost (kod 2 okrivljenika), stupanj prekršajne odgovornosti (kod 1 okrivljenika) i težina počinjenih prekršaja (kod 1 okrivljenika).<sup>83</sup> Očiti je propust ovlaštenih tužitelja i sudova da u predmetima govora mržnje

---

<sup>80</sup> Općinski sud u Puli, PP J-292/2019, rješenje od 26. 2. 2019.

<sup>81</sup> Pritom je kod jednog okrivljenika zapravo vidljiva ranija osuđivanost, pa je to očiti propust suda, a u odnosu na jednog okrivljenika uzeta je kao olakotna činjenica da je „samo“ jednom osuđivan za prekršaj, što nije prihvatljiva olakotna okolnost.

<sup>82</sup> Izvješće REASON, str. 72.

<sup>83</sup> *Ibid.*, str. 73.

sankcioniranih prekršajima koji ne sadrže zaštićene osobine (tj. prekršaji iz ZPPJRM-a) cijene otegotno diskriminatorno postupanje okrivljenika sukladno čl. 36. Prekršajnog zakona, koji navodi stupanj krivnje i pobude iz kojih je djelo počinjeno kao okolnosti relevantne za odmjerenje kazne.

## 6. ZAKLJUČAK

Ovo istraživanje, koje proizlazi iz projekta REASON, uz pomoć kvantitativnih i kvalitativnih metoda pruža dublji uvid u fenomen govora mržnje u Hrvatskoj. U velikoj većini slučajeva govor mržnje bio je usmjeren prema pripadnicima određenih skupina te se pokazalo da govor mržnje najčešće pojavljuje *online*, čime se naglašava uloga interneta u počinjenju ovih djela, posebno društvenih mreža.

Jedan od ključnih izazova koji se javlja u praksi jest razgraničenje između kaznenih djela i prekršaja u slučajevima govora mržnje. Na normativnoj razini Kazneni zakon i prekršajni zakoni pokrivaju različite aspekte govora mržnje, ali zbog preklapanja zakonskih odredbi često dolazi do nejasnoća i različitih tumačenja prilikom primjene zakona. Preklapanje je posebno vidljivo u pogledu zakonskih obilježja poticanja na mržnju i nasilje, koja se pojavljuju u članku 325. Kaznenog zakona i u prekršajnim odredbama ZSNŠN-a i ZJO-a. Kao rezultat, ovlaštene tužiteljice i sudovi često se suočavaju s izazovom pri određivanju koja djela spadaju pod kaznenu, a koja pod prekršajnu odgovornost.

Provedena analiza problematizira i pravni tretman tzv. simbola mržnje, posebno u kontekstu sportskih natjecanja i javnih okupljanja. Na primjeru navijačkog skandiranja i korištenja simbola povezanih s totalitarnim režimima naglašavamo potrebu za jasnijim zakonskim definiranjem toga koji simboli i izričaji prelaze granicu slobode izražavanja i potiču mržnju. Primjena kaznenih sankcija za uporabu simbola mržnje zahtijeva posebnu pozornost i usklađivanje s načelima proporcionalnosti i slobode izražavanja. Praksa Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) naglašava da kazneno procesuiranje i zatvorska kazna za govor mržnje moraju biti rezervirani za najteže oblike izražavanja mržnje. U tom kontekstu ovaj rad predlaže da se sankcioniranje simbola mržnje razmotri na razini prekršajnih odredbi, osim u slučajevima gdje takvi simboli potiču na nasilje i najteže oblike mržnje, čime bi se osigurala proporcionalnost i poštivanje prava na slobodu izražavanja.

U pogledu sankcioniranja govora mržnje istraživanje je pokazalo kako su u većini analiziranih kaznenih predmeta sudovi izricali uvjetne osude bez posebnih obveza. Iako je zakonodavac omogućio sudovima da primijene posebne obveze, kao što su obvezni edukativni programi ili neki oblik humanitarnog rada, ove mjere u praksi nisu korištene. Posebne obveze imaju veliki potencijal za rehabilitaciju počinitelja i mogući su alat za smanjenje stope ponavljanja govora mržnje. Na primjer, sudovi bi mogli obvezati počinitelje na pohađa-

nje programa koji bi im omogućili bolje razumijevanje i poštovanje zaštićenih skupina ili ih usmjeriti prema društveno korisnim aktivnostima u zajednici. Takav restorativni pristup pružio bi zadovoljštinu žrtvama i doprinio rehabilitaciji počinitelja, čime bi se smanjio rizik od ponovnog počinjenja djela. Uspješna primjena ovih obveza mogla bi imati pozitivan utjecaj na dugoročnu prevenciju govora mržnje, ali je potrebno da zakonodavac šire definira mogućnosti primjene posebnih obveza kako u kaznenim predmetima izmjenom ZKP-a (izričitim propisivanjem kao mogućnosti uz kazneni nalog) tako i u prekršajnim predmetima izmjenom Prekršajnog zakona (propisivanjem ograničene primjene uvjetne osude i djelomične uvjetne osude uz novčanu kaznu, uvođenjem generalne klauzule kod posebnih obveza kao odgojne mjere).

Rezultati istraživanja također su upozorili na nužnost jačanja kompetencija pravosudnih institucija kroz obuku sudaca, tužitelja i policijskih službenika o specifičnostima govora mržnje i zakonodavnim okvirima koji ga reguliraju. Edukacija stručnjaka mogla bi pridonijeti ujednačenijoj praksi pri tumačenju zakona i primjeni sankcija, osobito u pogledu prepoznavanja različitih oblika govora mržnje i razumijevanja društvenog konteksta u kojima se takvi oblici izražavanja javljaju. Na taj bi se način smanjile razlike u sudskim odlukama i povećala učinkovitost pravosudnog sustava u suzbijanju govora mržnje.

## LITERATURA

1. Alaburić, V., Legal Concept of Hate Speech and Jurisprudence of the European Court of Human Rights, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018, str. 230–252.
2. Alaburić, V., Ograničavanje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti – I. dio, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3, br. 1, 2003, str. 1–18.
3. Alaburić, V., Ograničenje „govora mržnje“ u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti – II. dio, *Hrvatska pravna revija*, vol. 3, br. 2, 2003, str. 1–16.
4. Begić, M. s. A.; Dugalić, V., Govor mržnje i mladi, u: Popovac, J.; Gavran, V., *Komentari, govor mržnje, dezinformacije i regulacija javne komunikacije*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti; Agencija za elektroničke medije, 2023, str. 59–85.
5. Cvijanović, H. Govor kao verbalni i simbolički prostor slobode i političkog: američki poučak i govor mržnje u EU i Hrvatskoj, u: Kulenović, E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016, str. 61–121.
6. Đurđević, Z., Sloboda izražavanja: čl. 10 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u: Radačić, I. (ur.), *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, CMS, Zagreb, 2011, str. 152–189.
7. Gardašević, Đ., Govor mržnje i hrvatski ustavnopravni okvir, u: Enes Kulenović (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016, str. 151–185.

8. Gardašević, Đ., Historical Events in Symbols and the Freedom of Expression: The Contemporary Constitutional Debate in Croatia, *Politička misao*, vol. 55, br. 4, 2018, str. 147–175.
9. Hlebec, I.; Gardašević, Đ., Pravna analiza govora mržnje, *Pravnik : časopis za pravna i društvena pitanja*, vol. 55, br. 107, 2021, str. 9–35.
10. Herceg Pakšić, B., Tvorba novih standarda u slučajevima teških oblika govora mržnje: negiranje genocida pred Europskim sudom za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, br. 2, 2017, str. 229–253.
11. Herceg Pakšić, B., Habrat, D., Comparative Views on a Permanent Challenge: Hate Speech sanctioning in Poland and Croatia, *ECLIC*, 2022, str. 289–314.
12. Herceg Pakšić, B., Holding All the Aces? Hate Speech: Features and Suppression in Croatia in: Meškić, Z.; Kunda, I.; Popović, D. V.; Omerović, E. (ur.), *Balkan Yearbook of European and International Law*, Springer, 2020, str. 225–248.
13. Josipović, I., Prekršajna odgovornost za promicanje ideologija suprotnih Ustavu Republike Hrvatske, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 27, br. 2, 2020, str. 637–680.
14. Kulenović E. (ur.), *Govor mržnje u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2016.
15. Kulenović, E., Should Democracies Ban Hate Speech? Hate Speech Laws and Counterspeech. *Ethical Theory and Moral Practice* 26.4 (2023), str. 511–532.
16. Maršavelski, A., Boras, A., *Govor mržnje u Bosni i Hercegovini i regiji: Regulatorni izazovi i prijedlozi za reformu*, u: *Dvadeset godina reforme krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini*, OSCE, Sarajevo, 2024.
17. Munivrana Vajda, M., Šurina Marton A., Gdje prestaju granice slobode izražavanja, a počinje govor mržnje? Analiza hrvatskog zakonodavstva i prakse u svjetlu europskih pravnih standarda, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*, vol. 23, broj 2/2016, str. 435–467.
18. Munivrana, M., *Govor mržnje u hrvatskom pravnom sustavu – inicijalno izvješće*, izrađeno u okviru projekta REASON, dostupno na: <https://www.hpc.hr/2023/05/02/govor-mrznje-u-hrvatskom-pravnom-sustavu-inicijalno-izvjesce/> (1. studenog 2024.).
19. Novoselec, P., Martinović, I., *Komentar Kaznenog zakona*, 2019.
20. Poljak, M., Hadžić, J. i Martinić, M., *Govor mržnje u hrvatskom medijskom prostoru*, In *Medias Res*, vol 9, br. 17, 2020, str. 2709–2744.
21. Roksandić Vidlička, S., Mamić, K., Zlouporaba društvenih mreža u javnom poticanju na nasilje i mržnju i širenju lažnih vijesti: Potreba transplantiranja njemačkog Zakona o jačanju provedbe zakona na društvenim mrežama, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 25, br. 2, 2018, str. 329–357.
22. Vojvoda, N., „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*, vol. 30, broj 1/2023.
23. Vukušić, I., Comparative and dogmatic issues of hate speech-traditional and modern acts of commission, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, issue 7, str. 225–248.
24. Vukušić, I., Mišić Radanović, N., Javno poticanje na nasilje i mržnju kao oblik diskriminacije – kaznenopravni i građanskopravni aspect, *Pravni sistem i zaštita od diskriminacije*, Kosovska Mitrovica, 2015, str. 148–155.
25. Ypma, P., Drevon, C., Fulcher, C., Gascon, O., Brown, K., Marsavelski, A., Giraudon, S., *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*, European Commission – Tipik – Spark Legal Network, 2021.

## Summary

---

Aleksandar Maršavelski, PhD\*  
Maja Munivrana, PhD\*\*  
Ines Sučić, PhD\*\*\*

### CHALLENGES IN PROSECUTING AND SANCTIONING HATE SPEECH

In this paper the authors analyse the prosecution of hate speech in Croatia primarily through empirical research of criminal and misdemeanour hate speech cases from 2016 to 2021, collected within the REASON project. In doing so, the legal framework and case law are analysed and recommendations are given for improving legal responses to hate speech, both through guidelines for the police and judicial authorities, and through *de lege ferenda* proposals aimed at changing the legal framework. Although hate speech in Croatia is covered by the Criminal Code and a series of misdemeanour laws, the research shows difficulties in prosecuting this phenomenon. Foremost, important challenges exist with respect to the consistent delineation of criminal offences and misdemeanours and the application of effective sanctions. The research reveals that courts in criminal cases most often impose suspended sentences, always without special obligations, and in misdemeanour cases fines. This research also includes the characteristics of the perpetrators and the phenomenological analysis of the committed offences. The paper also highlights the need for a more consistent interpretation of the law regarding hate symbols, especially in the context of sporting events. In accordance with the practice of the European Court of Human Rights, imprisonment should be reserved for the most severe forms of hate speech, while alternative sanctions should be applied to milder forms.

Keywords: hate speech, public incitement to violence or hatred, hate speech as a misdemeanour, symbols of hatred, freedom of expression, sanctions

---

\* Aleksandar Maršavelski, PhD, Associate Professor at the Department of Criminal Law, University of Zagreb, Faculty of Law; [aleksandar.marsavelski@pravo.unizg.hr](mailto:aleksandar.marsavelski@pravo.unizg.hr); ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6196-4212>

\*\* Maja Munivrana, PhD, Full Professor at the Department of Criminal Law, University of Zagreb, Faculty of Law; [maja.munivrana@pravo.unizg.hr](mailto:maja.munivrana@pravo.unizg.hr); ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9496-6102>

\*\*\* Ines Sučić, PhD, Scientific Advisor, Ivo Pilar Institute of Social Sciences; [ines.sucic@pilar.hr](mailto:ines.sucic@pilar.hr); ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3533-3660>