

# Sovražni govor kot uradno pregonljivo kaznivo dejanje

*dr. Neža KOGOVŠEK ŠALAMON,  
raziskovalka, direktorica Mirovnega inštituta*

## 1. Uvod

Izraz sovražni govor izvira iz anglosaškega pravnega okolja iz teorij, ki se ukvarjajo s svobodo izražanja, določeno v prvem amandmaju k ameriški ustavi.<sup>1</sup> Razlogi za kriminalizacijo sovražnega govora so mnogoteri: gre za besede, ki so uporabljene kot orožje za nadlegovanje in poniževanje; ogrožajo ne le posameznikovo psihološko in čustveno sfero, ampak tudi njegovo osebno svobodo, dostojanstvo in osebnost, uporabljene pa so za namen nadaljevanja zatiranja in podrejanja skupin, ki so bile zgodovinsko bolj izpostavljene diskriminaciji.<sup>2</sup> Ne prizadene le posameznikov, ampak prispevajo tudi k širšim družbenim pojavom, kot so rasizem, seksizem ali homofobija. Če ščitimo sovražni govor v imenu svobode govora, delujemo kot zagovorniki izključevanja, hkrati pa postanemo gluhi za odzive žrtev.<sup>3</sup> Sovražni govor je razumljen kot instrument, ki ohranja neenakost.<sup>4</sup>

Avtorji, ki zaradi svobode govora kot absolutne pravice niso naklonjeni preganjanju sovražnega govora, sicer ne zanikajo škode, ki jo sovražni govor povzroča, menijo pa, da kriminalizacija sovražnega govora ni pravi odgovor na ta problem. Nasprotno prav neomejeno svobodo govora (oziroma širše: svobodo izražanja) vidijo kot orodje za zaščito pravic manjšin in opozarjajo, da se omejevanje svobode govora lahko vrne kot bumerang in okrepi zatiranje govora manjšin.<sup>5</sup>

Svoboda govora je zaščiten z nekaterimi najpomembnejšimi mednarodnimi dokumenti s področja varstva človekovih pravic, med katerimi naj opozorimo na 10. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). V tej določbi neposredne prepovedi sovražnega govora ni, izpeljati pa jo je mogoče iz

---

<sup>1</sup> Kovačič, Pravni vidiki sovražnega govora. Odločbe Evropske komisije za človekove pravice in Evropskega sodišča za človekove pravice, Poročilo skupine za spremljanje nestrpnosti, Mirovni inštitut, 2001, str. 178.

<sup>2</sup> Lawrence, Matsuda, Delgado in Crenshaw v: Cowan, Resendez, Marshall in Quist: Hate Speech and Constitutional Protection: Priming Values of Equality and Freedom, *Journal of Social Issues*, Vol. 58, No. 2, 2002, str. 248.

<sup>3</sup> Cowan, Resendez, Marshall in Quist: Hate Speech and Constitutional Protection: Priming Values of Equality and Freedom, *Journal of Social Issues*, Vol. 58, No. 2, 2002, str. 248.

<sup>4</sup> Prav tam.

<sup>5</sup> *Strossen v: Cowen*, nav. delo, str. 248.

določbe drugega odstavka 10. člena EKČP, po kateri izvrševanje svobode govora vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti, zato je lahko podvrženo kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi. Nameni kaznovanja pa lahko vključujejo med drugim javno varnost, varnost države, preprečevanje neredov ali zločinov in zavarovanje ugleda in pravic drugih ljudi. Če država želi uporabiti restriktivne ukrepe zoper posameznike, ki izražajo sovražni govor, mora svoje delovanje upravičiti z vsaj enim od navedenih namenov in dokazati, da je intenzivnost uporabljenega ukrepa sorazmerna z namenom, zaradi katerega je uporabljen.<sup>6</sup> V teh primerih torej pride do tehtanja dveh legitimno zavarovanih interesov: pravice svobode izražanja na eni strani in varovanja integritete in dostojanstva posameznika (ali druge zavarovane vrednote) na drugi strani.<sup>7</sup> Omejitve naj bi bile torej izjema od pravila svobode izražanja in prepoved sovražnega govora spada med te izjeme.

Nemčija je zaradi svoje nacistične dediščine kot prva država v Evropi sprejela protirasistično zakonodajo, znotraj katere je uvedla prepoved spodbujanja rasne nestrpnosti. Sledile so tudi druge evropske države in v Evropi zdaj obstaja konsenz, da svoboda govora ni absolutna, temveč je zamejena na eni strani s človekovim dostojanstvom in na drugi strani z načelom javnega reda in miru.<sup>8</sup> Večina ustav (tudi slovenska) temu konceptu sledi na način, da kot neustavne prepoveduje, kot kazniva dejanja pa tudi inkriminira ekstremne pojave oblike sovražnega govora. Temu sledi tudi opredelitev kaznivnega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti iz 297. člena Kazenskega zakonika (KZ-1).<sup>9</sup>

## 2. Sovražni govor v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice

Po regulaciji svobode govora prek prepovedi sovražnega govora sta Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP ali sodišče) in takratna Evropska komisija za človekove pravice (komisija) začela dobivati pritožbe posameznikov, obsojenih zaradi spodbujanja rasne nestrpnosti, ki so zatrjevali kršitev 10. člena Evropske konvencije. Ker univerzalno sprejete definicije sovražnega govora ni, je ESČP postopoma oblikovalo izhodišča za obravnavo posameznih primerov.<sup>10</sup> Pri obravnavi primerov je izhajalo iz načela, izoblikovanega v primeru *Handyside*,<sup>11</sup> po katerem 10. člen konvencije varuje tudi tiste »informacije« in »ideje«, ki »žalijo, šokirajo ali pretresejo državo ali katerikoli del njenega prebivalstva«, saj je to nujno za svobodno, pluralistično in demokratično družbo.<sup>12</sup> Varstva iz 10. člena konvencije pa ne uživa ekstrem-

---

<sup>6</sup> Kovačič, nav. delo, str. 184.

<sup>7</sup> Prav tam.

<sup>8</sup> Teršek, Svoboda izražanja, IDC Sveta Evrope, 2007, str. 73.

<sup>9</sup> Kazenski zakonik (UPB), Ur. l. RS, št. 50/12.

<sup>10</sup> ESČP, Fact Sheet on Hate Speech, julij 2013, dostopno na: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf) (12. marec 2015).

<sup>11</sup> ESČP, *Handyside proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 5493/72, 7. december 1976. V tem primeru sodišče sicer ni našlo kršitve 10. člena konvencije.

<sup>12</sup> ESČP, *Handyside*, odstavek 49. Glej tudi ESČP, Fact Sheet on Hate Speech.

no politično izražanje. Če slednje vsebuje ideje in poglede, ki širijo rasno nestrpnost, ga smeje države pogodbenice omejevati.<sup>13</sup> Pritožbe so bile večinoma zavrnjene kot nedopustne, z obrazložitvijo, da so obsodilne sodbe sledile enemu od namenov iz drugega odstavka 10. člena, zaradi katerih je dovoljeno omejevati svobodo govora in kaznovati sovražni govor. Kasneje je bil k temu dodan še argument prepovedi zlorabe pravic iz 17. člena EKČP.<sup>14</sup>

V nadaljevanju omenjamo nekaj najzanimivejših primerov. V primeru *X proti Avstriji* (1963)<sup>15</sup> je komisija potrdila upravičenost kazenske sankcije zoper posameznika, ki je pripadal več organizacijam, ki so gojile ideje nacionalsocializma. V primeru *T. proti Belgiji*<sup>16</sup> (1983) je zavrnila pritožbo pritožnice, ki je bila obsojena zaradi objave besedil avtorja, ki je izražal dvome o obstoju koncentracijskih taborišč. Upravičenost kazenske obsodbe zaradi zanikanja holokavsta je komisija potrdila tudi v primeru *F. P. proti Nemčiji*<sup>17</sup> (1993).

Tudi ESČP je že odločilo o več primerih, ki spadajo v tematiko sovražnega govora in rasizma. V primeru *Jersild proti Danski*<sup>18</sup> (1994) je ugotovilo kršitev 10. člena, saj je bil za pomoč pri spodbujanju rasističnih opazk obsojen novinar, ki je posnel dokumentarec, v katerem so nastopali mladi, ki so izražali te opazke. Sodišče je ugotovilo, da dokumentarec kot celota ni bil posnet z namenom širjenja rasističnih stališč. Ni pa ugotovilo kršitve svobode govora v primeru *Leroy proti Franciji*<sup>19</sup> (2008). Ta se nanaša na karikaturista, ki je moral zaradi odobravanja terorizma plačati globo, saj je ob karikaturi napada na newyorška dvojčka zapisal: »Vsi smo sanjali o tem ... Hamas pa je to storil.« V primeru *Féret proti Belgiji*<sup>20</sup> (2009) sodišče ni našlo kršitve 10. člena, ki naj bi bila storjena z obsodbo poslanca in vodje stranke zaradi njegovih protiislamističnih stališč in pozivov neevropskim iskalcem zaposlitve, da odidejo domov. V primeru *Vona proti Madžarski*<sup>21</sup> (2013) je sodišče potrdilo upravičenost razpustitve organizacije, ki je organizirala demonstracije proti Romom. Razsodilo je, da so demonstracije presegle izražanje žaljivih idej in da je bila razpustitev organizacije edini način za odstranitev grožnje.

Na področju verske nestrpnosti je sodišče odločalo denimo v primeru *Gündüz proti Turčiji* (2003), v katerem je našlo kršitev 10. člena v tem, da je država obsodila pripadnika islamske ločine, ki je javno kritiziral demokracijo in sekularno državo ter pozival k uveljavitvi šeriatskega prava. Ni pa sprejelo v obravnavo pritožbe v zadevi *Norwood proti Združenemu kraljestvu* (2004). V tem primeru je nacionalno sodišče obsodilo člana britanske nacionalne stranke, ki je na svoje okno obesil plakat z gore-

---

<sup>13</sup> Lester v: Teršek, nav. delo, str. 73.

<sup>14</sup> Kovačič, nav. delo, str. 187.

<sup>15</sup> ESČP, *X. proti Avstriji*, št. pritožbe 1747/62.

<sup>16</sup> ESČP, *T. proti Belgiji*, št. pritožbe 9777/82.

<sup>17</sup> ESČP, *F. P. proti Nemčiji*, pritožba št. 19459/92.

<sup>18</sup> ESČP, *Jersild proti Danski*, pritožba št. 15890/89.

<sup>19</sup> ESČP, *Leroy proti Franciji*, pritožba št. 36109/03.

<sup>20</sup> ESČP, *Féret proti Belgiji*, pritožba št. 15615/07.

<sup>21</sup> ESČP, *Vona proti Madžarski*, pritožba št. 35943/10.

čima newyorškima dvojčkoma, ob čemer je bilo zapisano: »Islam ven iz Britanije – zaščitimo britanske ljudi.« Sodišče je odločilo, da tako očiten napad na versko manjšino in povezovanje te manjšine kot celote s tako hudim terorističnim dejanjem ne uživa varstva 10. člena konvencije. Podobno je ravnalo v primeru *Pavel Ivanov proti Rusiji*<sup>22</sup> (2007). Pritožnik, obsojen zaradi odkritega antisemitskega agitiranja, po stališču sodišča ni mogel uveljavljati zaščite 10. člena.

Na področju nestrpnosti zaradi spolne usmerjenosti je sodišče odločalo v primeru *Vejdeland in drugi proti Švedski*<sup>23</sup> (2012). Pritožniki so bili obsojeni zaradi distribucije letakov, žaljivih do istospolno usmerjenih oseb. Vsebovali so zapise, da je homoseksualnost deviantna spolna nagnjenost, da ima moralno destruktivne učinke na družbo in da je odgovorna za širjenje virusa HIV in aidsa. Po mnenju sodišča so ti zapisi pomenili hude obtožbe, temelječe na predsodkih, čeprav niso neposredno pozivali k nestrpnosti. Odziv Švedske je označilo kot razumen v demokratični družbi za zaščito pravic drugih ljudi, zato ni našlo kršitve 10. člena.

### 3. Prepoved sovražnega govora v Sloveniji

Navedene primere iz judikature ESČP je zanimivo primerjati s slovensko ureditvijo in sodno prakso. Kot vemo, slovenska zakonodaja termina »sovražni govor« ne omenja. Dejanja, ki se razumejo kot kazensko pregonljivi sovražni govor, so zajeta v kaznivem dejanju javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti iz 297. člena KZ-1. Ta se v svoji osnovni definiciji, zajeti v prvem odstavku, trenutno glasi:

»(1) Kdor javno spodbuja ali razpihuje sovraštvo, nasilje ali nestrpnost, ki temelji na narodnostni, rasni, verski ali etnični pripadnosti, spolu, barvi kože, poreklu, premoženjskem stanju, izobrazbi, družbenem položaju, političnem ali drugem prepričanju, invalidnosti, spolni usmerjenosti ali katerikoli drugi osebni okoliščini, in je dejanje storjeno na način, ki lahko ogrozi ali moti javni red in mir, ali z uporabo grožnje, zmerjanja ali žalitev, se kaznuje z zaporom do dveh let.«

Pred zadnjo spremembo leta 2011<sup>24</sup> se je prvi odstavek 297. člena KZ-1 glasil drugače:

»(1) Kdor javno spodbuja ali razpihuje narodnostno, rasno, versko ali drugo sovraštvo, razdor ali nestrpnost, ali spodbuja k drugi neenakopravnosti zaradi telesnih ali duševnih pomanjkljivosti ali spolne usmerjenosti, se kaznuje z zaporom do dveh let.«

Posodobljen je bil celoten člen, najprej z vključitvijo širšega nabora osebnih okoliščin, ki so naštetje primeroma, ključno pa je, da sta bila dodana še dva alternativna pogoja, od katerih mora biti prisoten vsaj eden, da se dejanje šteje za kaznivo. Sam govor ni več dovolj, temveč ga mora spremljati še možnost, da bi bila ogrožena javni red in mir, ali pa mora biti dejanje storjeno z uporabo grožnje, zmerjanja ali

---

<sup>22</sup> ESČP, *Pavel Ivanov proti Rusiji*, pritožba št. 35222/04.

<sup>23</sup> ESČP, *Vejdeland in drugi proti Švedski*, pritožba št. 1813/07.

<sup>24</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika, Ur. l. RS, št. 91/11.

žalitve. Prenovljena definicija je tako mnogo bolj precizna, skoraj kazuistična, in gotovo jo je veliko lažje uporabljati kot prejšnjo. Zdaj je situacija z vidika pravne varnosti in predvidljivosti ustrežnejša – bolj jasno je namreč, kateri izrazi sovražnega govora bodo kazensko pregonljivi in kateri ne. Pred spremembo vsekakor ni bilo tako, saj je bila definicija po eni strani zelo široka, po drugi strani pa je sodni epilog doživelo zelo malo primerov. Hkrati pa ni mogoče prezreti, da je prenovljena definicija veliko ožja od prejšnje. Izključuje »gole verbalne delikte«,<sup>25</sup> ki ne vsebujejo elementov grožnje ali zmerjanja in ne morejo ogroziti javnega reda in miru. Postavlja se vprašanje, ali definicija zdaj ni preozka. Po trenutni definiciji obsodbe ne bi doživeli nekateri primeri, v katerih so bili posamezniki obsojeni v preteklosti.<sup>26</sup> To kažejo oprostilne sodbe, izdane v zadevah, ki so po dejanskem stanju izjemno podobne tistim, ki so se po prejšnji definiciji zaključile z obsodilno sodbo.<sup>27</sup> Prav tako obsodbe po novi definiciji ne bi doživeli številni primeri, ki so doživeli obsodilne sodbe v drugih evropskih državah (denimo primeri *Féret, Leroy, Norwood, Pavel Ivanov* in *Vejdeland*). Problem bi nastal, če bi bile obsodilne sodbe dosežene večinomoma le v tistih primerih, ko bo ob javnem izražanju nestrpnosti prišlo tudi do fizičnega delikta (kot denimo v primeru napada na Cafe Open<sup>28</sup> ali v primeru napada na kubanske državljane v središču Ljubljane<sup>29</sup>). Da ni tako, dokazujejo tudi nekateri primeri obsodb zgolj zaradi zapisov na spletnih forumih, ki pa so potekali v takih okoliščinah (npr. parada ponosa v Ljubljani), da bi lahko ogrozili javni red in mir.<sup>30</sup>

Eden od razlogov za spremembo definicije je vključitev načela neposredne in konkretne nevarnosti za javni red in mir (*clear and present danger*), ki se je razvilo v sodni praksi ZDA. Vendar pa je treba upoštevati, da je v ameriškem sistemu svoboda izražanja skoraj absolutna in zaščitena s prvim amandmajem. Vprašanje je, ali je prenos tovrstnega načela, ki omogoča veliko več možnosti za izvajanje sovražnega govora, ustrezen glede na povsem drugačen pravni in zgodovinski kontekst v Evropi. Ustrezen bi bil le ob uvedbi številnih drugih mehkejših mehanizmov za odzivanje na sovražni govor, ki bodo lahko zajeli vse tiste primere, ki zaradi prenovljene definicije niso zajeti v okviru pravosodnega sistema.

---

<sup>25</sup> Vrhovno državno tožilstvo: Pregon kaznivega dejanja Javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1 – pravno stališče, 27. 2. 2013, dostopno na: <http://safe.si/spletno-okolje/pravna-podlaga-0> (12. marec 2015).

<sup>26</sup> Glej npr. sodbo Okrajnega sodišča v Ilirski Bistrici, opr. št. K 50/99 z dne 31. 12. 2001, sodbo Okrajnega sodišča v Lendavi z dne 27. 12. 2005, sodbo Okrajnega sodišča v Sevnici št. I K 46756/2012 z dne 23. 11. 2012, sodbo Okrajnega sodišča v Lendavi, opr. št. II K 25797/2012 z dne 24. 5. 2010.

<sup>27</sup> Glej npr. sodbo Okrajnega sodišča v Krškem, opr. št. I K 78569/2010 z dne 3. 12. 2010.

<sup>28</sup> Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Kp 5357/2010 z dne 15. 6. 2011. Sodba je bila sicer razveljavljena iz razlogov neustavne hrambe prstnih odtisov. Glej sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. I Ips 5357/2010-162 z dne 27. 3. 2014.

<sup>29</sup> Sodba Okrajnega sodišča v Kamniku, opr. št. II K 97505/2010 z dne 11. 9. 2011.

<sup>30</sup> Sodba Okrajnega sodišča v Kopru, opr. št. I K 25230/2011 z dne 28. 5. 2012.