EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.1.2014.
COM(2014) 27 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima

{SWD(2014) 27 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima

1. UVOD

Niti jedan oblik ni način izražavanja rasizma i ksenofobije nije u skladu s vrijednostima na kojima je utemeljen EU. U Ugovoru iz Lisabona predviđeno je da će Unija nastojati osigurati visoku razinu sigurnosti putem mjera za suzbijanje kriminala, rasizma i ksenofobije[1].

Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima[2] (dalje u tekstu: „Okvirna odluka") donesena je jednoglasno 28. studenoga 2008. nakon sedmogodišnjih pregovora. Složenost tih pregovora uglavnom je bila posljedica razlika između pravnih sustava i tradicija država članica u vezi sa zaštitom prava na slobodu izražavanja i njegovim ograničenjima, ali ipak postojalo je dovoljno zajedničkih elemenata za definiciju kaznenopravnog pristupa pojavi rasizma i ksenofobije u cijeloj Uniji kako bi se osiguralo da isto ponašanje predstavlja kazneno djelo u svim državama članicama te kako bi se predvidjele učinkovite, razmjerne i odvraćajuće kazne za fizičke i pravne osobe koje su počinile takva kaznena djela ili se smatraju odgovornima za počinjenje takvih kaznenih djela.

Borba protiv rasizma i ksenofobije mora se staviti u kontekst temeljnih prava: Okvirna odluka temelji se na potrebi za zaštitom prava pojedinaca, skupina i društva u cjelini kažnjavanjem posebno teških oblika rasizma i ksenofobije uz poštovanje temeljnih prava slobode izražavanja i udruživanja. U njoj je stoga utjelovljena „presudna važnost borbe protiv rasne diskriminacije u svim njezinim oblicima i načinima izražavanja", kao što ističe Europski sud za ljudska prava, koji je smatrao da bi moglo biti potrebno u „demokratskim društvima kažnjavati ili čak sprječavati sve oblike izražavanja kojima se širi, potiče, promiče ili opravdava mržnja utemeljena na nesnošljivosti"[3]. Okvirna se odluka mora primjenjivati u skladu s temeljnim pravima utjelovljenima u Povelji o temeljnim pravima, posebno pravima na slobodu izražavanja i udruživanja.

U skladu s člankom 10. stavkom 1. Protokola br. 36 ugovora, prije kraja prijelaznog razdoblja koje ističe 1. prosinca 2014., Komisija nema ovlasti pokrenuti postupke zbog povrede u skladu s člankom 258. UFEU-a u pogledu okvirnih odluka donesenih prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

U Okvirnoj se odluci sada traži od Komisije da izradi pisano izvješće u kojem se ocjenjuje stupanj do kojeg su države članice provele sve odredbe tog propisa. Ovo se izvješće temelji na mjerama prenošenja koje su priopćile države članice (vidi Prilog) i tehničkim informacijama koje je Komisija od njih zatražila za vrijeme analize (uključujući nacionalnu sudsku praksu, pripremne aktivnosti, smjernice itd.) te informacijama prikupljenima za vrijeme sastanaka pet stručnih vladinih skupina i studija koje je naručila Komisija[4].

---

1 Članak 67. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

2 SL L 328/55 od 6.12.2008.

3 Presude ESLJP-a od 23.9.1994. (*Jersild protiv Danske*) i od 6.7.2006. (*Erbakan protiv Turske*). Vidi isto presudu od 9.7.2013. (*Vona protiv Mađarske*), posebno o slobodi udruživanja i okupljanja.

4 Studija o pravnom okviru koji se primjenjuje na govor mržnje utemeljen na rasizmu i ksenofofiji i zločinima iz mržnje u državama članicama EU-a (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

Države članice bile su obvezne dostaviti do 28. studenoga 2010. tekst odredbi kojima se obveze koje za njih proizlaze iz Okvirne odluke prenose u njihovo nacionalno zakonodavstvo. Sve su države članice priopćile nacionalne mjere koje su poduzete za usklađivanje s Okvirnom odlukom.

2. GLAVNI ELEMENTI OKVIRNE ODLUKE

U Okvirnoj odluci definiran je zajednički kaznenopravni pristup određenim oblicima rasizma i ksenofobije, preciznije u odnosu na dvije vrste kaznenih djela koja su obično poznata kao govor mržnje utemeljen na rasizmu i ksenofobiji i zločin iz mržnje[5].

Kada se radi o „govoru mržnje“, države članice moraju osigurati kažnjivost sljedećih namjerna djelovanja usmjerena prema skupinama osoba ili članovima takvih skupina određenih upućivanjem na rasu, boju kože, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalno ili etničko podrijetlo:

– javno poticanje na nasilje ili mržnju, uključujući širenjem ili distribucijom letaka, slika ili ostalih materijala u javnosti;

– javno opraštanje, poricanje ili grubo umanjenje

  – zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina iz članaka 6., 7. i 8. Statuta stalnog Međunarodnog kaznenog suda (dalje u tekstu „MKS“); ili

  – zločina iz članka 6. Povelje Međunarodnog vojnog suda pridružene Londonskom sporazumu od 8. kolovoza 1945.,

  kada se postupa na način koji će vjerojatno poticati na nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili jednog ili više njezinih članova.

U skladu s člankom 1. stavkom 2. Okvirne odluke, države članice mogu odlučiti kazniti *samo* ono postupanje koje (i) je bilo izvršeno na način koji će vjerojatno poremetiti javni red ili (ii) uključuje zastrašivanje, zlostavljanje ili vrijeđanje. U skladu s člankom 1. stavkom 4., bilo koja država članica može kažnjavati čin poricanja ili umanjenja navedenih kaznenih djela *samo* ako je počinjenje takvih kaznenih djela utvrđeno konačnom odlukom nacionalnog suda te države članice i/li međunarodnog suda ili konačnom odlukom međunarodnog suda. Ta mogućnost nije predviđena za djelo opraštanja navedenih kaznenih djela.

U vezi sa zločinom iz mržnje, države članice moraju osigurati da se rasistička ili ksenofobična motivacija smatra otegotnom okolnošću, ili da ju sudovi takvu motivaciju mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja primjenjivih kazni.

3. PRENOŠENJE U ZAKONODAVSTVO DRŽAVA ČLANICA

3.1. Govor mržnje uzrokovan rasizmom i ksenofobijom (članak 1.)

3.1.1. Javno poticanje na nasilje ili mržnju

Dok kazneni zakoni većine država članica sadrže odredbe o ponašanju koje se može okarakterizirati kao „poticanje na nasilje ili mržnju“, razlikuju se upotrijebljena terminologija (uzrokovanje, poticanje, propagiranje, promicanje, nagovaranje itd). i primijenjeni kriteriji. DK, FI i SE nemaju posebne odredbe o poticanju i koriste odredbe kojima se inkriminiraju prijetnje, vrijeđanje, zlostavljajući, vrijeđajući ili preziran jezik na temelju rase, boje kože, vjeroispovijesti ili uvjerenja, nacionalnog ili etničkog podrijetla.

[5] Ti se pojmovi, međutim, ne koriste u Okvirnoj odluci.

Većina država članica posebno spominju nasilje i mržnju (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Inkriminacija javnog poticanja na nasilje i mržnju važna je za učinkovitost ovog instrumenta. Dok EE, EL i PT spominju oba pojma, EE zahtijeva da mora postojati opasnost po život, zdravlje ili imovinu osobe, EL inkriminira poticanje na *radnje ili djelovanje koji bi mogli dovesti do mržnje ili nasilja* i PT zahtijeva dodatni element organiziranosti među navodnim počiniteljima, a ništa od toga nije predviđeno u Okvirnoj odluci. Dok se u zakonodavstvu CZ-a, IE-a, HU-a, PL-a, RO-a i UK-a izričito spominje samo mržnja, IE i UK smatraju da je pojam nasilja djelotvorno obuhvaćen pojmom mržnje, CZ smatra da je obuhvaćen u određenim okolnostima, a HU smatra da je obuhvaćen putem nacionalne sudske prakse.

U skladu s Okvirnom odlukom, pojam žrtve poticanja odnosi se na skupinu osoba ili članove takve skupine. Dvanaest država članica (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT i SK) izrijekom spominje skupine i pojedine članove u skladu s Okvirnom odlukom; u NL-u je poticanje na mržnju usmjereno *protiv osoba*, a poticanje na nasilje *protiv osobe.* Osam država članica (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI i SE) izrijekom spominju samo skupinu ljudi. Sedam država članica ne spominje skupine niti pojedince. Prema BG-u, LV-u, PL-u i SI-ju, njihova kaznena djela obuhvaćaju djela protiv skupina i osoba; EE, IT i UK nisu predvidjeli iscrpne podatke. U EE-u je poticanje inkriminirano ako dovodi do opasnosti za osobu.

Okvirna odluka primjenjuje se kada su žrtve poticanja definirane upućivanjem na rasu, boju kože, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalno ili etničko podrijetlo. Popis osnova nisu preuzele sve države članice, ali čini se da je cilj općenito ispunjen. BE, HR, CY i SK izričito spominju sve osnove, a čini se da je to učinio i LU s tim da obiteljski status odgovara pojmu porijekla. DK, IE, AT, PT, SE i UK spominju sve osnove osim porijekla, a BG, DE, ES, FR, IT, LV i HU ispuštaju upućivanje na boju kože i porijeklo. MT i SI ispuštaju upućivanje na porijeklo i nacionalno podrijetlo, a LT ne spominje boju kože i etničko podrijetlo. CZ, EL, NL, PL i RO ispuštaju upućivanje na boju kože, porijeklo i nacionalno podrijetlo. Pojam podrijetlo (EE, FR, SI i FI) i etničko podrijetlo (RO) mogu se smatrati istoznačnicama s pojmom porijeklo. Pojam nacionalnost (BG i LT) čini se ne odražava šire značenje pojma nacionalno podrijetlo.

3.1.2. Širenje ili distribucija u javnosti letaka, slika ili ostalih materijala kojima se potiče na nasilje ili mržnju

U Okvirnoj odluci propisano je da će biti kažnjiva i djela javnog poticanja na nasilje ili mržnju širenjem ili distribucijom letaka, slika ili ostalih materijala u javnosti te je navedeno da se to ne odnosi samo na usmenu komunikaciju. U skladu sa zahtjevom, većina država članica spominje posebna sredstva širenja u odredbama u kojima se govori o samom kaznenom djelu (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT i UK). Međutim, druge države članice upućuju na uvodne odredbe Kaznenog zakona (CZ, HU i SK) ili navode službena izvješća (FI) ili pripremne dokumente (SE) na tu temu. LV upućuje na sudsku praksu u kojoj se kažnjava komunikacija na internetu. ES koristi izraz *širenje uvredljivih informacija*, a IT pojam *promicanje ideja.* EE, AT i SI propisuju samo da djelo mora biti počinjeno u javnosti, a DK da mora biti počinjeno u javnosti ili s namjerom širenja.

3.1.3. Javno opraštanje, poricanje ili umanjenje genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina

U Okvirnoj je odluci propisano da države članice moraju kriminalizirati javno opraštanje, poricanje i grubo umanjenje kaznenih djela iz članaka 6., 7. i 8. Statuta MKS-a (zločini genocida, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini) usmjerenih protiv skupine osoba ili člana takve skupine određene s obzirom na rasu, boju, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalno ili

etničko podrijetlo, u slučaju kad je počinjenje izvršeno na način koji će vjerojatno poticati na nasilje ili mržnju protiv takve skupine ili nekog člana takve skupine;

Ta se odredba može prenijeti bez izričitog upućivanja na Statut MKO-a ako je u mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu predviđena definicija genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina istovjetna definiciji iz Statuta. Osam država članica (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI i SK) kriminaliziraju tri vrste ponašanja (tj. javno opraštanje, poricanje i grubo umanjenje). CY, LU, MT, SI i SK izričito upućuju na, ili vrlo precizno reproduciraju, navedene članke Statuta. SK zahtijeva da se ponašanjem mora omalovažavati skupina ili pojedinac ili im se mora prijetiti.

Sedam država članica ne upućuju izričito na sve tri vrste ponašanja, a ES, FR, IT i PL spominju samo opraštanje, PT poricanje i LV i RO opraštanje ili poricanje (RO inkriminira umanjivanje samo putem distribucije materijala). LV i PT spominju sva međunarodna kaznena djela, dok RO spominje genocid i zločine protiv čovječnosti, a ES i IT samo genocid.

S obzirom na to da će nužan učinak postupanja biti vjerojatnost poticanja na nasilje ili mržnju, FR, IT, LV, LU i RO ne zahtijevaju da postupanje mora biti takvo da je vjerojatno da će poticati na nasilje i mržnju, dok BG, ES, PT i SI zahtijevaju više od vjerojatnosti poticanja.

Trinaest država članica (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE i UK) nema kaznenopravne odredbe kojima se uređuje takvo postupanje. DE i NL izjavljuju da bi se nacionalna sudska praksa koja se primjenjuje na poricanje i/ili umanjivanje važnosti Holokausta primjenjivala i na postupanje obuhvaćeno ovim člankom.

3.1.4. Javno opraštanje, poricanje ili grubo umanjenje zločina iz Povelje Međunarodnog vojnog suda

Okvirnom odlukom obvezuju se države članice da kriminaliziraju javno opraštanje, poricanje i grubo umanjenje zločina protiv mira, ratnih zločina i zločina protiv čovječanstva koje su počinili ratni zločinci europskih sila osovine. Takvo se postupanje može smatrati posebnim izražavanjem antisemitizma kada je takvo da postoji vjerojatnost da će poticati na nasilje ili mržnju. Stoga je nužno takvo postupanje kriminalizirati u nacionalnim kaznenim zakonima.[6]

Ta se odredba može prenijeti bez posebnog upućivanja na Povelju Međunarodnog vojnog suda, ako je očito da upućuje na posebne povijesne zločine koje su počinile zemlje europskih sila osovine. FR, CY, LU i SK izrijekom upućuju na Povelju Međunarodnog vojnog suda, ali zakonodavstvo FR-a trenutačno je ograničeno na zločine *osporavanja*, a u zakonodavstvu LU-a ne spominju se zločini protiv mira.

Šest država članica (BE, CZ, DE, LT, HU i AT) spominje *nacionalni socijalistički režim ili nacističku Njemačku* kao odgovarajuće počinitelje tih zločina. Od tih 6, BE izrijekom spominje samo genocid, a CZ i HU upućuju na genocid i druge zločine protiv čovječnosti. RO upućuje na poricanje i opraštanje Holokausta, spominjući *umanjivanje* samo u odnosu na distribuciju materijala. SI spominje poricanje, opraštanje i umanjenje Holokausta. LT i PL ograničavaju kriminalizaciju na zločine koje je počinio nacionalni socijalistički režim *protiv naroda ili građana Litve ili Poljske,* s tim da PL spominje samo poricanje.

Preostalih 15 država članica (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE i UK) nemaju posebne odredbe kojima se kriminalizira takvo ponašanje. NL, FI i UK dostavili

[6] ESLJP navodi da „*poricanje zločina protiv čovječnosti predstavlja jedan od najtežih oblika klevetanja Židova na rasnoj osnovi i poticanja na mržnju protiv njih*“ *(Garaudy protiv Francuske,* presuda od 24.6.2003.). Osim toga, poricanje ili revizija „*jasno utvrđenih povijesnih činjenica - kao što je Holokaust […] isključit će se iz zaštite iz članka 10.* [sloboda izražavanja] *člankom 17*.“ [zabrana zlouporabe prava] EKLJP-a (*Lehideux i Isorni protiv Francuske*, presuda od 23.9.1998.)

su presude za umanjivanje, odobravanje i poricanje Holokausta na temelju kaznenopravnih odredbi kojima se kažnjava poticanje, etnički nemiri ili poticanje mržnje

3.1.5. Izborni kvalifikatori

Određene države članice iskoristile su mogućnost predviđenu u članku 1. stavku 2. kojom se državama članicama omogućuje da kazne samo govor mržnje koji (i) je bio izvršen na način koji će vjerojatno poremetiti javni red ili (ii) uključuje zastrašivanje, zlostavljanje ili vrijeđanje. CY i SI prenose tu odredbu propisivanjem obiju navedenih mogućnosti. AT povezuje zločin poticanja na nasilje (ili na mržnju) s vjerojatnošću da će poremetiti javni red. DE sve navedene oblike postupanja povezuje s mogućnošću remećenja javnog mira. Slično tome, u sudskoj praksi HU-a spominje se da takvo postupanje ovisi o vjerojatnosti remećenja javnog mira. Čini se da kod MT-a zločin poticanja na nasilje ili mržnju ovisi o tome uključuje li prijetnje, zlostavljanje ili vrijeđanje, dok u LT-u zločin opraštanja, poricanja ili umanjenja ovisi o jednoj od dvije navedene mogućnosti. U IE-u i UK-u postupanje koje uključuje poticanje mržnje ovisi o tome sadržava li prijetnje, zlostavljanje ili vrijeđanje.

U odnosu na mogućnost propisanu u članku 1. stavku 4. FR, CY, LT, LU, MT, RO i SK odabrali su je koristiti u vezi s postupanjem javnog poricanja ili grubog umanjenja zločina iz Statuta MKS-a. CY, LT, LU, RO i SK koriste tu mogućnost u vezi s javnim poricanjem ili grubim umanjenjem zločina iz Povelje Međunarodnog vojnog suda[7].

3.2. Poticanje i pomaganje (članak 2.)

U odnosu na članak 2. koji se odnosi na poticanje i pomaganje u počinjenju kaznenih djela iz članka 1., gotovo sve države članice primjenjuju opća, horizontalna pravila kojima se uređuje takvo ponašanje[8].

3.3. Kazne (članak 3.)

Velika većina država članica provela je zahtjev da je postupanje koje uključuje govor mržnje kažnjivo *maksimalnom* kaznom od najmanje 1 do 3 godine zatvora. Maksimalna kazna za govor mržnje kreće se od 1 godine (BE) do 7 godina (UK, u slučaju osude na temelju optužnice), a nekoliko država članica (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE i UK) sudovima daje mogućnost da odrede novčanu kaznu umjesto zatvorske kazne. Maksimalna kazna za javno opraštanje, poricanje ili grubo umanjenje zločina kreće se od 1 godine i novčane kazne (BE) do 20 godina (AT), a DE, FR, CY, LV, LT i RO sudovima daju mogućnost da odrede novčanu ili drugu kaznu.

3.4. Zločin iz mržnje uzrokovan rasizmom i ksenofobijom (članak 4.)

U Okvirnoj se odluci traži od država članica da u svoje kaznene zakone posebno uključe rasističku ili ksenofobičnu motivaciju ili da osiguraju da njihovi sudovi takvu motivaciju uzmu u obzir kod određivanja kazne. Zbog diskriminacijske prirode rasističkih i ksenofobičnih motiva i njihovog učinka na pojedince, skupine i društvo u cjelini, države članice moraju osigurati odgovarajuće otkrivanje i kažnjavanje rasističke i ksenofobične motivacije.

Petnaest država članica (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE i SK) iskoristilo je prvu mogućnost iz članka 4. propisivanjem u svojim kaznenim zakonima da se rasistička ili ksenofobična motivacija *smatra* otegotnom okolnošću *za sva kaznena djela.* Osam država članica (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT i UK) propisuju da se rasistička ili ksenofobična motivacija smatra otegotnom okolnošću u vezi s određenim (često teškim)

[7] Ova se mogućnost ne može koristiti na djelo odobravanja tih kaznenih djela.

[8] Čini se da samo MT predviđa posebnu odredbu za poticanje i pomaganje u počinjenju tih kaznenih djela.

kaznenim djelima kao što je ubojstvo, teška tjelesna ozljeda i druge vrste nasilja protiv osoba ili imovine. Tri države članice iz navedene skupine koriste i drugu mogućnost predviđenu u članku 4. jer imaju kaznenopravne odredbe u kojima je navedeno da sudovi (BE) *mogu* uzeti u obzir rasističku motivaciju ili su dostavile sudsku praksu i detaljne statističke podatke iz kojih se vidi da se rasistička ili ksenofobična motivacija uzima u obzir (DE i UK).

PL, PT i SI upućuju na opće kaznenopravne odredbe u kojima je propisano da se uzima u obzir opća motivacija počinitelja, a EE upućuje na otegotnu okolnost drugih osnovnih motiva. HU spominje veliku količinu registriranih zločina iz mržnje i osuda, ali nije još dostavio odgovarajuću sudsku praksu. NL upućuje na službene smjernice u kojima se navodi da je potrebno uzeti u obzir rasističku ili ksenofobičnu motivaciju, a IE i LU jednostavno navode da sudovi uvijek mogu uzeti u obzir motivaciju.

3.5. Odgovornost pravnih osoba i primjenjive kazne (članci 5. i 6.)

Pravne se osobe moraju smatrati odgovornima za zločin mržnje koji je počinila osoba na *vodećem položaju* u pravnoj osobi ili u slučaju kada je osoba u nadležnosti takve osobe počinila zločin govora mržnje zbog nedostatka nadzora. Iako u skladu s Okvirnom odlukom države članice ne moraju odrediti kaznene sankcije, kazne moraju, u svakom slučaju, b*iti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.*

U zakonodavstvu većine država članica (osim EL-a, ES-a, IT-a i SK-a[9]) spominje se odgovornost pranvih osoba u slučaju govora mržnje, a većina uređuje to pitanje horizontalnim odredbama kaznenog zakona[10] i određivanjem kazni.

Članak 5. mora se prenijeti u odnosu na *sve* osobe koje djeluju u korist pravne osobe. Neki nacionalni zakoni u tom pogledu nisu jasni (BE, DK i LU). Drugi, čini se, dodaju uvjete, kao što je posljedica da se pravna osoba morala *obogatiti* (BG), zahtjev da z*ločin utječe na bilo koju obvezu pravne osobe* (HR) i pravilo da se protiv pravne osobe mogu poduzeti postupci ako je sud *prethodno* odredio kaznu fizičkoj osobi (HU).

3.6. Ustavna pravila i temeljna načela (članak 7.)

FR, HU, SE i UK u svojim su se obavijestima pozvali na članak 7. Okvirne odluke.

Komisija obraća posebnu pažnju osiguravanju da je prenošenje Okvirne odluke u nacionalno zakonodavstvo potpuno u skladu sa svim temeljnim pravima utvrđenima u Povelji o temeljnim pravima koja proizlaze i iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

Kako je utvrđeno u Povelji o temeljnim pravima i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, svako ograničenje ostvarivanja temeljnih prava i sloboda mora biti predviđeno u zakonu i njime se mora poštovati bit tih prava i sloboda. Na temelju načela proporcionalnosti, moguće je primijeniti ograničenja samo ako su potrebna i ispunjavaju ciljeve od općeg interesa koje je priznala Unija ili potrebu za zaštitom prava i sloboda drugih[11].

Europski sud za ljudska prava priznao je da snošljivost i poštovanje jednakog dostojanstva svih ljudi čine osnovu demokratskog, pluralističkog društva. Nadalje, smatrao je da primjedbe upućene protiv temeljnih vrijednosti Konvencije ne smiju uživati zaštitu članka 10. (sloboda izražavanja)[12].

---

9 SK predviđa oblik izravne odgovornosti dopuštanjem „oduzimanja novčanog iznosa“

10 FR ima poseban sustav za određena kaznena djela počinjena putem medija, koji isključuje odgovornost pravnih osoba.

11 Propisano u članku 52. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima i članku 10. stavku 2. Europske konvencije o ljudskim pravima, posebno u vezi sa slobodom izražavanja.

12 Presude od 4.12.2003. (*Gündüz protiv Turske*) i 24.6.2003. (*Garaudy protiv Francuske)*.

3.7. Pokretanje istrage ili kaznenog progona (članak 8.)

Države članice moraju osigurati da istrage ili progon govora mržnje ne ovisi o prijavi ili optužbi žrtve, barem ne u najtežim slučajevima. Dok većina država članica ima posebne, često horizontalne kaznenopravne odredbe kojima se osigurava istraga i/ili progon po službenoj dužnosti za većinu kaznenih djela, uključujući govor mržnje, određene države članice dostavile su sudsku praksu, službene izjave i druge informacije iz kojih se vidi da se ta odredba provodi u praksi.

3.8. Nadležnost (članak 9.)

U zakonodavstvu svake države članice sadržano je načelo teritorijalnosti u skladu s kojim se nadležnost za kaznena djela govora mržnje utvrđuje u odnosu na postupanje koje se dogodilo *u cijelosti ili djelomično na državnom području te države članice.* Sve su države članice, osim IE-a i UK-a priopćile i kaznenopravna pravila kojima se njihova nadležnost proširuje na postupanje *njihovih državljana.* Čini se da IT, PT i RO isključuju govor mržnje iz ovog potonjeg pravila o nadležnosti.

U slučaju pravnih osoba, 21 država članica nije dostavila uvjerljive informacije o prenošenju pravila da se u slučaju takvog postupanja nadležnost mora utvrditi *u korist pravne osobe koja ima sjedište na državnom području te države članice.*

Govor mržnje na internetu jedan je od najčešćih načina izražavanja rasističkih i ksenofobnih stajališta. Države članice trebale bi imati sredstva za intervenciju u slučajevima govora mržnje na internetu. Prilikom utvrđivanja nadležnosti u slučaju postupanja na njihovom državnom području, države članice moraju osigurati da se njihova nadležnost proširuje na slučajeve kada se postupanje vrši putem informacijskog sustava i počinitelj ili materijali iz tog sustava nalaze se na njegovom državnom području. Čini se da jedino CY potpuno prenosi ta pravila o nadležnosti u svoje zakonodavstvo. U zakonodavstvu DK-a, MT-a i SI-ja posebno se upućuje na informacijske sustave, a HR govori o kaznenom djelu počinjenom putem elektroničkog tiska. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK i SE tvrde da njihova opća pravila o nadležnosti obuhvaćaju situacije govora mržnje na internetu, ali nisu dostavili pojedinosti o tome. S druge strane, BE, BG, DE, FR i UK dostavili su sudsku praksu iz koje se vidi da su njihovi sudovi upoznati s predmetima koji uključuju informacijske sustave i većina njih utvrđuje nadležnost kada je počinitelj fizički nazočan/živi u području te nadležnosti ili kad je materijal bio dostupan u toj nadležnosti ili je jasno upućen javnosti te zemlje.

4. PREDLOŽENA PRAKSA ZA JAČANJE PROVEDBE OKVIRNE ODLUKE

Informacije dobivene od država članica pokazale su da su tijelima odgovornim za istragu i kazneni progon potrebni praktični alati i vještine kako bi mogla utvrditi i i rješavati kaznena djela na koja se primjenjuje Okvirna odluka i uspostaviti odnos i komunikaciju sa žrtvama[13]. Ona bi trebala imati dovoljno znanje o mjerodavnom zakonodavstvu i jasne smjernice.

Postojanje posebnih policijskih jedinica za borbu protiv zločina iz mržnje, posebnih ureda državnog odvjetništva za govor i zločin mržnje, detaljnih smjernica i posebnih programa osposobljavanja za policiju, državne odvjetnike i suce predstavljaju dobru praksu kojom se može podržati provedba ovog zakonodavstva.

[13] Istraga rasističkih ili ksenofobnih postupanja i primjena odgovarajućih sankcija potrebni su kako bi se poštovala temeljna prava koje je potvrdio ESLJP, odluke od 6.7.2005. (*Nachova i ostali protiv Bugarske*), 10.3.2010. (*Cakir protiv Belgije*), 27.1.2011. (*Dimitrova i ostali protiv Bugarske*).

Razmjena informacija i dobre prakse povezivanjem službenika za provedbu zakona, tužitelja i sudaca, organizacija civilnog društva i drugih dionika također može pridonijeti boljoj provedbi.

Zbog svoje posebnosti, uključujući poteškoće s utvrđivanjem autora nezakonitog sadržaja na internetu i uklanjanjem tog sadržaja, govor mržnje na internetu donosi posebne zahtjeve tijelima za provedbu zakona i sudskim tijelima u području stručnosti, resursa i potrebe za prekograničnom suradnjom.

Govor mržnje i zločini iz mržnje često se ne prijavljuju[14]. Zbog prirode tih zločina, žrtve često traže pomoć službi za potporu žrtvama, a ne prijavljuju zločin policiji. Stoga je od ključne važnosti za zaštitu žrtava govora mržnje i zločina od mržnje brza provedba Direktive o žrtvama.

Postojanje pouzdanih, usporedivih i sustavno prikupljenih podataka može pridonijeti većoj učinkovitosti provedbe Okvirne odluke. Prijavljene slučajeve govora mržnje i zločina iz mržnje uvijek treba registrirati kao i povijest predmeta, u cilju ocjene razine progona i osuda. Prikupljanje podataka o govoru mržnje i zločinima iz mržnje nije ujednačeno u EU-u i stoga ne omogućuje pouzdane prekogranične usporedbe[15]. Komisija je tražila od svih država članica da joj dostave podatke o učestalosti i kaznenim sankcijama u slučaju govora mržnje i zločina iz mržnje. Podaci koje je dostavilo 17 država članica nalaze se u Prilogu ovom Izvješću.

Rasistička i ksenofobna stajališta koja su izrazili predvodnici javnog mnijenja mogu doprinijeti do društvene klime u kojoj se odobrava rasizam i ksenofobija i stoga mogu dovesti do težih oblika postupanja, kao što su rasistički zločini. Javna osuda rasizma i ksenofobije od nadležnih državnih tijela, političkih stranaka i civilnog društva pridonosi priznavanju ozbiljnosti pojave i aktivnoj borbi protiv rasističkog i ksenofobnog govora i ponašanja[16].

5. ZAKLJUČAK

Trenutačno se čini da države članice nisu potpuno i/ili ispravno prenijele sve odredbe Okvirne odluke, u prvom redu u odnosu na kaznena djela poricanja, opraštanja i grubog umanjivanja značenja određenih kaznenih djela. Većina država članica ima odredbe u vezi s poticanjem na rasističko i ksenofobno nasilje i mržnju, ali njima nisu uvijek u potpunosti prenesena kaznena djela obuhvaćena Okvirnom odlukom. Uočeno je nekoliko nedostataka i u odnosu na rasističku i ksenofobnu motivaciju kaznenih djela, odgovornost pravnih osoba i nadležnost.

Komisija stoga smatra da potpuno i ispravno prenošenje Okvirne odluke predstavlja prvi korak prema učinkovitoj borbi protiv rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima na dosljedan način diljem EU-a.

Komisija će u 2004. započeti bilateralne dijaloge s državama članicama kako bi se osiguralo potpuno i ispravno prenošenje Okvirne odluke, vodeći računa o Povelji o temeljnim pravima i, posebno, slobodi izražavanja i udruživanja[17].

---

14 Vidi, posebno, izvješće Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA), *Kako zločin iz mržnje učiniti vidljivim u Europskoj uniji: priznavanje prava žrtava, iz 2012.*

15 *Ibidem*.

16 Vidi presude ESLJP-a od 6.7.2006. (*Erbakan protiv Turske*) i 16.7.2009. (*Féret protiv Belgije*).

17 Upućivanje na članak 10. Protokola br. 36 Ugovora iz Lisabona. Pokretanje postupaka zbog povrede za Okvirnu odluku nisu mogući prije 1. prosinca 2014.