ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.1.2014 г.
COM(2014) 27 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за прилагането на Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право

{SWD(2014) 27 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Всички форми и прояви на расизъм и ксенофобия са несъвместими с ценностите, на които се основава ЕС. Съгласно Договора от Лисабон Съюзът допринася за осигуряването на високо равнище на сигурност чрез мерки за предотвратяване на престъпността, расизма и ксенофобията и за борба с тях[1].

Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право[2] (наричано по-долу „Рамковото решение“) беше прието с единодушие на 28 ноември 2008 г. след седем години на преговори. Сложният характер на тези преговори се дължеше главно на различията в правните системи и традиции на държавите членки по отношение на защитата на правото на свобода на изразяване на мнение и нейните граници. Въпреки това бе налице достатъчна обща основа за определянето на валиден за целия Европейски съюз наказателноправен подход към явленията расизъм и ксенофобия, за да се гарантира, че едно и също поведение представлява правонарушение във всички държави членки, както и че ще бъдат предвидени ефективни, съразмерни и възпиращи наказания и санкции срещу физическите и юридическите лица, извършили или отговорни за подобни правонарушения,

Борбата с расизма и ксенофобията трябва да се постави в контекста на основните права: Рамковото решение се основава на необходимостта да се защитят правата на отделния индивид, на групите и на обществото като цяло, като се наказват особено тежките форми на расизъм и ксенофобия и същевременно се зачитат основните права на свобода на сдружаване и свобода на изразяване на мнение. Така то олицетворява „жизненоважното значение на борбата с расовата дискриминация във всички нейни форми и проявления,“ подчертано от Европейския съд по правата на човека, който е потвърдил, че може да е необходимо в „демократичните общества да се наказват или дори да се предотвратяват всички форми на изразяване, разпространяващи, подбуждащи, насърчаващи или оправдаващи омраза, основана на нетърпимост“.[3] Рамковото решение трябва да се прилага в съответствие с основните права, и по-специално свободата на изразяване на мнение и свободата на сдружаване, залегнали в Хартата на основните права.

Съгласно член 10, параграф 1 от Протокол № 36 към договорите преди края на преходния период, който изтича на 1 декември 2014 г., Комисията не разполага с правомощия за започване на производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 от ДФЕС по отношение на рамковите решения, приети преди влизането в сила на Договора от Лисабон.

Съгласно Рамковото решение от Комисията сега се изисква да изготви писмен доклад за оценка на степента, в която държавите членки са приложили всички разпоредби на този законодателен акт. Настоящият доклад е изготвен въз основа на мерките за транспониране, за които държавите членки са уведомили (вж. приложението), на техническата информация, която Комисията е поискала от тях в хода на извършения от нея анализ (включително националната съдебна практика, подготвителна работа,

---

1 Член 67, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

2 ОВ L 328, 6.12.2008 г., стр. 55.

3 Решения на Европейския съд по правата на човека от 23.9.1994 г. (*Jersild срещу Дания*) и от 6.7.2006 г. (*Erbakan срещу Турция*). Вж. също решението от 9 юли 2013 г. (*Vona срещу Унгария*) конкретно във връзка със свободата на събиране и сдружаване.

насоки и т.н.), както и на информация, събрана на пет заседания на група на правителствени експерти, и на проучване, възложено от Комисията.[4]

Държавите членки бяха задължени да предоставят текста на разпоредбите за транспониране в националното им право на задълженията, наложени им по силата на Рамковото решение, до 28 ноември 2010 г. Всички държави членки уведомиха за националните мерки, предприети за спазване на разпоредбите на Рамковото решение.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА РАМКОВОТО РЕШЕНИЕ

С Рамковото решение се определя общ подход в областта на наказателното право към определени форми на расизъм и ксенофобия, а именно по отношение на два вида правонарушения — расистките и ксенофобските изказвания, подбуждащи към омраза, и престъпленията от омраза по расистки и ксенофобски подбуди[5].

Що се отнася до „изказванията, подбуждащи към омраза“, държавите членки трябва да гарантират, че следните умишлени действия са наказуеми, когато са насочени срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност:

– публичното подбуждане към насилие или омраза, включително чрез публично разпространение или раздаване на документи, снимки или други материали;

– публичното оправдаване, отричане или грубо омаловажаване

  – на престъпления на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, определени в членове 6, 7 и 8 от Статута на Международния наказателен съд (наричан по-долу „МНС“); или

  – на престъпленията, определени в член 6 от Хартата на Международния военен трибунал, приложена към Лондонското споразумение от 8 август 1945 г.,

  когато действието е извършено по начин, който може да подтикне към насилие или омраза срещу такава група или член на такава група.

Съгласно член 1, параграф 2 от Рамковото решение държавите членки могат да изберат да накажат *само* действието, което или i) е извършено по начин, който може да наруши обществения ред, или ii) е заплашително, обидно или оскърбително. Съгласно член 1, параграф 4 всяка държава членка може да определи като наказуеми отричането или грубото омаловажаване на горепосочените престъпления *само* ако тези престъпления са били установени с окончателно решение на национален съдебен орган на съответната държава членка и/или на международен съд, или само с окончателно решение на международен съд. Тази възможност не се предвижда за оправдаването на горепосочените престъпления.

Що се отнася до „престъпленията от омраза“, държавите членки трябва да гарантират, че расистките и ксенофобските мотиви са разглеждани като утежняващо обстоятелство или, при невъзможност, са взети под внимание от съдилищата при определяне на размера на санкциите.

---

[4] Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States („Проучване относно нормативната уредба, приложима спрямо подбуждащите към омраза изказвания и престъпленията от омраза от расистки и ксенофобски подбуди в държавите — членки на ЕС“ (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

[5] В Рамковото решение обаче тези понятия не са използвани.

3. ТРАНСПОНИРАНЕ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

3.1. Расистки и ксенофобски изказвания, подбуждащи към омраза (член 1)

3.1.1. Публично подбуждане към насилие или омраза

Докато наказателните кодекси на повечето държави членки съдържат разпоредби, които се отнасят до действия, попадащи в категорията „подбуждане към насилие или омраза“, използваната терминология („подтикване“, „подклаждане“, „разпространяване“, „насърчаване“, „подстрекаване“, „призоваване“ и др.) и прилаганите критерии се различават. Дания, Финландия и Швеция не са въвели специални разпоредби за подбуждането и използват разпоредби, с които се инкриминират заплашителният, обидният, оскърбителният, клеветническият или презрителният език въз основа на раса, цвят на кожата, религия или убеждения, национален или етнически произход.

В по-голямата част от държавите членки има конкретно споменаване както на насилието, така и на омразата (Белгия, България, Германия, Естония, Испания, Гърция, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Словения, Словакия). Инкриминирането на публично подбуждане както към насилие, така и към омраза е от значение за ефективността на този инструмент. Докато в Естония, Гърция и Португалия има позоваване и на двете понятия, в Естония е налице изискването за произтичаща опасност за живота, здравето и имуществото на дадено лице, в Гърция е инкриминирано подбуждането *към дела или действия, които е вероятно да доведат до омраза или насилие*, а в Португалия се изисква допълнителен елемент на организация от страна на предполагаемите извършители, като нито едно от тези условия не е предвидено в Рамковото решение. Докато в законодателството на Чешката република, Ирландия, Унгария, Полша, Румъния и Обединеното кралство изрично се споменава само омразата, Ирландия и Обединеното кралство считат, че понятието „насилие“ е ефективно обхванато от понятието „омраза“, Чешката република счита, че то е обхванато при определени обстоятелства, а Унгария счита, че то е обхванато от националната съдебна практика.

Съгласно Рамковото решение жертвите на подбуждането могат да представляват група от лица или член на такава група. Дванадесет държави членки (Белгия, Германия, Гърция, Франция, Хърватия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Австрия, Португалия и Словакия) изрично споменават групи и отделни членове в съответствие с Рамковото решение; В Нидерландия подбуждането към омраза е насочено *срещу лица*, докато подбуждането към насилие е насочено срещу *лице*. В осем държави членки (Чешката република, Дания, Ирландия, Испания, Унгария, Румъния, Финландия и Швеция) има изрично споменаване само на група лица. В седем държави членки няма никакво изрично споменаване на групи или отделни лица. Според България, Латвия, Полша и Словения съответните престъпления, предвидени в тези държави, обхващат действия както срещу групи, така и срещу индивиди; Естония, Италия и Обединеното кралство не са предоставили подробна информация. В Естония подбуждането е инкриминирано в случаите, в които води до опасност за дадено лице.

Рамковото решение се прилага, когато жертвите на подбуждане са определени на основание на раса, цвят на кожата, религия, произход или национална или етническа принадлежност. Списъкът на основанията не е транспониран във всички държави членки, но изглежда, че като цяло целта е постигната. Белгия, Хърватия, Кипър и Словакия изрично посочват всички основания, а Люксембург изглежда е направил това, като на понятието „произход“ съответства понятието „семеен произход“. Дания, Ирландия, Австрия, Португалия, Швеция и Обединеното кралство посочват всички

основания освен произхода, а в България, Германия, Испания, Франция, Италия, Латвия и Унгария няма споменаване нито на цвета на кожата, нито на произхода. Малта и Словения не споменават произхода и националната принадлежност, а Литва не споменава цвета на кожата и етническата принадлежност. Чешката република, Гърция, Нидерландия, Полша и Румъния не посочват сред основанията цвета на кожата, произхода и националната принадлежност. Може да се счита, че понятията „принадлежност“ (origin) (Естония, Франция, Словения и Финландия) и „етническа принадлежност“ (Румъния) имат същото значение като понятието „произход“ (descent). Понятието „народност“ (България и Литва) изглежда не отразява по-широкия смисъл на понятието „национална принадлежност“.

3.1.2. Публично разпространение или раздаване на документи, снимки или други материали, подбуждащи към насилие или омраза

Рамковото решение предвижда, че публичното подбуждане към насилие или омраза чрез публично разпространение или раздаване на документи, снимки или други материали също се инкриминира, като се посочва, че това следва да обхваща не само устната комуникация. Както се изисква, по-голямата част от държавите членки посочват конкретните средства за разпространение в разпоредбите, отнасящи се до самото престъпление (Белгия, България, Германия, Гърция, Ирландия, Франция, Хърватия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Обединеното кралство). Други държави членки обаче препращат към раздели от наказателния кодекс, съдържащи общо тълкуване (Чешката република, Унгария и Словакия), или към официални доклади (Финландия) или подготвителни документи (Швеция) по въпроса. Латвия посочва съдебна практика, в която се наказва комуникацията по интернет. Испания използва израза „разпространява оскърбителна информация“, а Италия — „разпространява идеи“. В Естония, Австрия и Словения се предвижда единствено, че действието трябва да бъде извършено публично, а в Дания — публично или с намерение за по-широко разпространение.

3.1.3. Публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления

Рамковото решение предвижда, че държавите членки трябва да инкриминират публичното оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпленията, определени в членове 6, 7 и 8 от Статута на МНС (престъпления на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления), насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност, когато действието е извършено по начин, който може да подтикне към насилие или омраза срещу такава група или член на такава група.

Тази разпоредба може да бъде транспонирана без изрично позоваване на Статута на МНС, ако съответното национално законодателство съдържа определения за геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, които отразяват предвидените в Статута. Осем държави членки (България, Хърватия, Кипър, Люксембург, Литва, Малта, Словения и Словакия) инкриминират три вида действия (а именно публично оправдаване, отричане и грубо омаловажаване). Кипър, Люксембург, Малта, Словения и Словакия изрично се позовават на горепосочените членове от Статута или ги възпроизвеждат в много голяма степен. Словакия изисква действията да оклеветяват или заплашват групата или индивида.

Седем държави членки не посочват изрично и трите вида действия, като Испания, Франция, Италия и Полша посочват само оправдаването, Португалия — отричането, а

Латвия и Румъния — оправдаването и отричането (Румъния инкриминира единствено *омаловажаването* чрез разпространяване на материали). Латвия и Португалия посочват всички международни престъпления, докато Румъния посочва геноцида и престъпленията срещу човечеството, а Испания и Италия — само геноцида.

Що се отнася до необходимия ефект от действието, което е вероятно да подбуди към насилие или омраза, Франция, Италия, Латвия, Люксембург и Румъния не изискват действието да бъде извършено по начин, който може да подтикне към насилие или омраза, докато България, Испания, Португалия и Словения изискват повече от вероятност за подбуждане.

Тринадесет държави членки (България, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Гърция, Ирландия, Унгария, Нидерландия, Австрия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство) нямат наказателноправни разпоредби, уреждащи тези действия. Германия и Нидерландия заявяват, че националната съдебна практика, приложима за отричането и/или омаловажаването на Холокоста, ще бъде приложима и спрямо действията, обхванати от този член.

3.1.4. Публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпленията, определени в Хартата на Международния военен трибунал

Рамковото решение задължава държавите членки да инкриминират публичното оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпленията срещу мира, военните престъпления и престъпленията срещу човечеството, извършени от големите военни престъпници от европейските държави от Оста. Тези действия може да се считат за конкретна проява на антисемитизъм, когато се извършват по начин, който може да подтикне към насилие или омраза. Ето защо е от съществено значение тези действия да бъдат инкриминирани по силата на националните наказателни кодекси.[6]

Тази разпоредба може да бъде транспонирана без специално позоваване на Хартата на Международния военен трибунал, при условие че е ясно, че се отнася до конкретни исторически престъпления, извършени от европейските държави от Оста. Франция, Кипър, Люксембург и Словакия изрично се позовават на Хартата на Международния военен трибунал, но френското право понастоящем е ограничено до *оспорването* на престъпления, а в люксембургското право не се споменават престъпления срещу мира.

Шест държави членки (Белгия, Чешката република, Германия, Литва, Унгария и Австрия) назовават *националсоциалистическия режим* или *нацистка Германия* като съответните извършителите на тези престъпления. От тези шест държави Белгия посочва конкретно само геноцида, докато Чешката република и Унгария посочват геноцида и други престъпления срещу човечеството. Румъния посочва отричането и оправдаването на Холокоста, като споменава *омаловажаването* само по отношение на разпространението на материали. Словения посочва отричането, оправдаването и омаловажаването на Холокоста. Литва и Полша ограничават инкриминирането, като назовават престъпления, извършени от националсоциалистическия режим съответно

[6] Според Европейския съд по правата на човека „*отричането на престъпления срещу човечеството е една от най-тежките форми на расова клевета срещу евреите и на подбуждане към омраза срещу тях*“ (решение по делото *Garaudy срещу Франция*, 24.6.2003 г.). Освен това отричането или ревизионисткото представяне на „*ясно установени исторически факти — като например Холокоста — [...] ще бъдат извадени от обхвата на защита на член 10* [свобода на изразяване на мнение] *по силата на член 17* [забрана на злоупотребата с права]“ от Европейската конвенция за правата на човека (решение по делото *Lehideux и Isorni срещу Франция* от 23.9.1998 г.).

срещу литовската или полската нация или граждани, докато в тази връзка Полша посочва само отричането.

В останалите 15 държави членки (България, Дания, Естония, Гърция, Ирландия, Испания, Хърватия, Италия, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Финландия, Швеция и Обединеното кралство) няма конкретни разпоредби, с които се инкриминира тази форма на поведение. Нидерландия, Финландия и Обединеното кралство представиха присъди по дела за омаловажаване, оправдаване и отричане на Холокоста въз основа на наказателноправни разпоредби, с които се наказват съответно подбуждането, етническото подстрекаване или подклаждането на омраза.

3.1.5. Възможност за избор относно инкриминирането на деяния

Някои държави членки са използвали предвидената в член 1, параграф 2 възможност за избор, която им позволява да накажат само изказванията, подбуждащи към омраза, които или i) са направени по начин, който може да наруши обществения ред, или ii) са заплашителни, обидни или оскърбителни. Кипър и Словения отразяват тази разпоредба, като предвиждат и двете посочени възможности. Австрия поставя като условие за наказуемостта на престъплението подбуждане към насилие (не към омраза) вероятността въпросното действие да наруши обществения ред. Германия поставя като условие за наказуемостта на всички горепосочени действия възможността те да нарушат общественото спокойствие. По подобен начин унгарската съдебна практика сочи, че вероятността тези действия да нарушат общественото спокойствие е условие за тяхната наказуемост. Малта поставя като условие за наказуемостта на подбуждането към насилие или омраза то да бъде заплашително, обидно или оскърбително, докато наказуемостта на оправдаването, отричането или омаловажаването — както и в Литва — зависи от това дали е налице едно от двете условия. Ирландия и Обединеното кралство поставят като условие за наказуемостта на подклаждането на омраза то да бъде заплашително, обидно или оскърбително.

Що се отнася до възможността за избор, предвидена в член 1, параграф 4, Франция, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Румъния и Словакия са избрали да я използват по отношение на публичното отричане или грубо омаловажаване на престъпленията, определени в Статута на МНС. Кипър, Литва, Люксембург, Румъния и Словакия използват тази възможност по отношение на публичното отричане или грубо омаловажаване на престъпленията, определени в Хартата на Международния военен трибунал[7].

3.2. Подбудителство и съучастничество (член 2)

По отношение на член 2, който се отнася до подбудителството и съучастничеството при престъпленията, посочени в член 1, на практика всички държави членки прилагат общите хоризонтални разпоредби, с които се урежда този вид поведение.[8]

3.3. Наказания (член 3)

По-голямата част от държавите членки са приложили изискването действията, свързани с изказвания, подбуждащи към омраза, да се наказват с максимални наказателни санкции поне от една до три години лишаване от свобода. Максималното наказание по отношение на изказванията, подбуждащи към омраза, е между 1 година (Белгия) и 7 години (Обединеното кралство, при постановяване на осъдителна присъда за тежко престъпление при участие на съдебни заседатели), като няколко държави членки

[7] Тази възможност не се предвижда за оправдаването на тези престъпления.

[8] Единствено Малта посвещава специална разпоредба на подбудителството и съучастничеството в тези престъпления.

(Белгия, Гърция, Ирландия, Франция, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния, Финландия, Швеция и Обединеното кралство) дават на съдилищата възможност за налагане на глоба като алтернатива на лишаването от свобода. Максималният размер на наказанието по отношение на публичното оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпления е между 1 година и глоба (Белгия) и 20 години (Австрия), като Германия, Франция, Кипър, Латвия, Литва и Румъния дават на съдилищата възможността вместо това да налагат глоба или друго наказание.

3.4. Престъпления от омраза по расистки и ксенофобски подбуди (член 4)

Рамковото решение изисква държавите членки да предприемат конкретни мерки в рамките на своите наказателни кодекси по отношение на расистките и ксенофобските мотиви или, при невъзможност, да гарантират, че съдилищата вземат под внимание тези мотиви при определянето на размера на наказанията. Поради дискриминационния характер на расистките и ксенофобските мотиви и тяхното отражение върху отделните лица, групите и обществото като цяло държавите членки трябва да гарантират, че расистките и ксенофобските мотиви биват разобличавани по подходящ начин и че се предприемат адекватни мерки за борба с тях.

Петнадесет държави членки (Чешката република, Дания, Гърция, Испания, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Австрия, Румъния, Финландия, Швеция и Словакия) са използвали първата възможност, предвидена в член 4, като са определили в своите наказателни кодекси, че расистките и ксенофобските мотиви *се* считат за утежняващо обстоятелство по отношение на *всички престъпления.* Разпоредбите в осем държави членки (Белгия, България, Германия, Франция, Унгария, Полша, Португалия, Обединеното кралство) предвиждат, че расистките или ксенофобските подбуди се считат за утежняващо обстоятелство по отношение на някои престъпления (често свързани с употребата на насилие) като убийство, тежка телесна повреда и друг вид насилие срещу лица или имущество. Три държави членки от последната група използват също и втората възможност, предвидена в член 4, тъй като са въвели наказателноправни разпоредби, съгласно които расистките мотиви *могат* да бъдат взети под внимание от съдилищата (Белгия), или са представили съдебна практика и подробна статистика, които показват, че расистките и ксенофобските мотиви се вземат под внимание (Германия и Обединеното кралство).

Полша, Португалия и Словения препращат към общи наказателноправни разпоредби, които предвиждат, че общите мотиви на извършителя следва да се вземат под внимание, а Естония посочва утежняващото обстоятелство, което съставляват други низки подбуди. Унгария насочва вниманието към значителен брой регистрирани престъпления от омраза и присъди, но все още не е предоставила съответната съдебна практика. Нидерландия насочва вниманието към официален документ с насоки, който гласи, че расистките или ксенофобските мотиви следва да се вземат под внимание, а Ирландия и Люксембург просто заявяват, че мотивите винаги могат да бъдат взети под внимание от съдилищата.

3.5. Отговорност на юридическите лица и санкции спрямо тях (членове 5 и 6)

Юридическите лица трябва да бъдат подвеждани под отговорност за подбуждащи към омраза изказвания от страна на лице, упражняващо *ръководна длъжност* в съответното юридическо лице, или когато липсата на надзор от страна на такова лице е дала възможност на лице на негово подчинение да направи подбуждащи към омраза изказвания. Въпреки че Рамковото решение не задължава държавите членки да налагат

наказателни санкции, налаганите санкции трябва при всички случаи да са *ефективни, пропорционални и възпиращи*.

В законодателството на повечето държави членки (с изключение на Гърция, Испания, Италия и Словакия[9]) се урежда отговорността на юридическите лица в случай на изказвания, подбуждащи към омраза, като в по-голямата част от тях този въпрос се урежда чрез хоризонтални разпоредби в наказателния кодекс[10] и с налагането на наказателни глоби.

Член 5 трябва да бъде транспониран по отношение на *всички* лица, които действат в полза на юридическото лице. Разпоредбите на законодателството в някои държави не са ясни по този въпрос (Белгия, Дания и Люксембург). В други държави изглежда, че се добавят условия, като например следствието юридическото лице да се е *облагодетелствало материално* (България), изискването *престъплението да е в нарушение на което и да било задължение на юридическото лице* (Хърватия) и правилото, че юридическо лице може да се преследва съдебно само ако съдът *преди това* е наложил наказание на физическо лице (Унгария).

3.6. Конституционни норми и основни принципи (член 7)

Франция, Унгария, Швеция и Обединеното кралство са се позовали на член 7 от Рамковото решение в своите уведомления.

Комисията обръща особено внимание на това да се гарантира, че при транспонирането на Рамковото решение в пълна степен се зачитат всички основни права, заложени в Хартата на основните права, които също така произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки.

Както е установено от Хартата на основните права и Европейската конвенция за правата на човека, всяко ограничаване на упражняването на основните права и свободи трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора[11].

Европейският съд по правата на човека е признал, че толерантността и зачитането на еднаквото достойнство на всички хора съставляват основите на демократичното и плуралистично общество. Освен това той е постановил, че изказванията, насочени срещу основните ценности, заложени в конвенцията, не могат да се ползват от защитата, която се предоставя съгласно член 10 (свобода на изразяване на мнение).[12]

3.7. Възбуждане на разследване или наказателно преследване (член 8)

Държавите членки трябва да гарантират, че разследванията или наказателното преследване на изказвания, подбуждащи към омраза, не зависят от показания или обвинение от страна на потърпевшо лице, поне в най-тежките случаи. Докато в по-голямата част от държавите членки са налице конкретни, често хоризонтални,

---

9 В Словакия се предвижда форма на непряка отговорност, като се дава възможност за „изземването на парична сума“.

10 Франция разполага със специална система за определени престъпления, извършени чрез печатните медии, която изключва отговорността на юридически лица.

11 Това е предвидено в член 52, параграф 1 от Хартата за основните права и по сходен начин в член 10, параграф 2 от Европейската конвенция за правата на човека конкретно що се отнася до свободата на изразяване на мнение.

12 Решения от 4.12.2003 г. (*Gündüz срещу Турция*) 24.6.2003 г. (*Garaudy срещу Франция)*.

наказателноправни разпоредби, които гарантират разследване и/или наказателно преследване ex officio за повечето престъпления, включително изказванията, подбуждащи към омраза, някои държави членки са предоставили съдебна практика, официални декларации и друга информация, за да покажат, че тази разпоредба се прилага на практика.

3.8. Компетентност (член 9)

Законодателството на всяка държава членка включва принципа на териториалност, съгласно който компетентността по отношение на престъпленията, свързани с изказвания, подбуждащи към омраза, е установена по отношение на действията, извършени *изцяло или частично на нейна територия*. Всички държави членки с изключение на Ирландия и Обединеното кралство са уведомили също и за наказателноправни разпоредби, с които тяхната компетентност изрично се разширява, така че да обхваща действия, извършени *от (техните) граждани*. Данните сочат, че Италия, Португалия и Румъния изключват изказванията, подбуждащи към омраза, от тази разпоредба относно компетентността.

Що се отнася до юридическите лица, 21 държави членки не са предоставили убедителна информация относно транспонирането на разпоредбата, съгласно която компетентността трябва да се установи, когато действието е било извършено *в полза на юридическо лице, чието седалище се намира на територията на съответната държава членка*.

Подбуждащите към омраза изказвания в интернет са един от най-често срещаните начини за проявяване на расистки и ксенофобски настроения. Ето защо държавите членки следва да разполагат със способи за намеса в случаи на подбуждащи към омраза изказвания по интернет. При установяването на компетентност по отношение на действията, извършени на тяхна територия, държавите членки трябва да гарантират, че в обхвата на тяхната компетентност попадат и случаите, когато действието е извършено с помощта на информационна система и нарушителят или материалите, намиращи се в тази система, се намират на нейна територия. Изглежда, че единствено Кипър е транспонирал в пълна степен тези разпоредби относно компетентността в своето законодателство. В законодателството на Дания, Малта и Словения изрично се споменават информационни системи, а в законодателство на Хърватия се посочват престъпленията, извършени посредством електронни медии. Чешката република, Люксембург, Унгария, Австрия, Португалия, Румъния, Словакия и Швеция твърдят, че техните общи правила относно компетентността обхващат случаите на подбуждащи към омраза изказвания в интернет, но не са предоставили подробна информация. От друга страна, Белгия, България, Германия, Франция и Обединеното кралство са предоставили съдебна практика, за да покажат, че техните съдилища разглеждат случаи, свързани с информационни системи, като по-голямата част от тях установяват компетентност, когато нарушителят се намира физически/пребивава в съответната юрисдикция или когато материалът е бил достъпен в тази юрисдикция или ясно е бил насочен към вниманието на обществеността в тази държава.

4. Предложения за практики, с които да се подобри прилагането на Рамковото решение

Получена от държавите членки информация показа, че органите, отговарящи за разследването и наказателното преследване, се нуждаят от практически инструменти и умения, за да са в състояние да идентифицират и да се борят с престъпленията, обхванати от Рамковото решение, както и да взаимодействат и общуват с жертвите на

тези престъпления[13]. Те следва да имат достатъчни познания за приложимото законодателство и да разполагат с ясни насоки.

Създаването на специализирани полицейски звена за борба с престъпленията от омраза и на специални прокуратури, отговарящи за изказванията, подбуждащи към омраза, и престъпленията от омраза, осигуряването на подробни насоки, както и на специално обучение за полицейските служители, прокурорите и съдиите представляват добри практики, с които може да се подпомогне прилагането на това законодателство.

Обменът на информация и добри практики чрез взаимодействие между служители на правоприлагащите органи, прокурори и съдии, организации на гражданското общество и други заинтересовани страни също може да допринесе за по-доброто прилагане на законодателството.

Поради техния специфичен характер — в това число трудностите, свързани с определянето на самоличността на авторите на незаконното онлайн съдържание и премахването на това съдържание — подбуждащите към омраза изказвания в интернет създават специални изисквания към правоприлагащите и съдебните органи от гледна точка на експертния опит, ресурсите и нуждата от трансгранично сътрудничество.

Недостатъчното сигнализиране е обичайно явление при изказванията, подбуждащи към омраза, и престъпленията от омраза[14]. Поради естеството на тези престъпления жертвите често прибягват до услуги за подкрепа на жертвите, вместо да докладват за престъплението на полицията. Ето защо своевременното прилагане на Директивата за жертвите на престъпления е от съществено значение за защитата на жертвите на изказвания, подбуждащи към омраза, и престъпления от омраза.

Наличието на надеждни, сравними и систематично събирани данни може да допринесе за по-ефективно прилагане на Рамковото решение. Докладваните случаи на подбуждащи към омраза изказвания и на престъпления от омраза следва винаги да се регистрират, в това число хронологията по случаите, за да се оцени нивото на съдебното преследване и постановяването на присъди. Събирането на данни относно изказванията, подбуждащи към омраза, и престъпленията от омраза не е еднакво в целия ЕС и следователно не дава възможност за надеждни сравнения между различните държави[15]. Комисията поиска от всички държави членки да ѝ предоставят данни за броя на случаите на изказвания, подбуждащи към омраза, и на престъпленията от омраза, както и за предприетите в отговор наказателноправни мерки. Данните, предоставени от 17 държави членки, са представени в приложението към настоящия доклад.

Расистките и ксенофобски настроения, изразени от лица, формиращи общественото мнение, могат да спомогнат за създаването на климат в обществото, който оправдава расизма и ксенофобията, и следователно могат да доведат до разпространяването на по-сериозни форми на поведение, като например насилие от расистки подбуди. Публичното осъждане на расизма и ксенофобията от властите, политическите партии и

---

13 Разследването на деяния с расистки и ксенофобски характер и налагането на съответните санкции е необходимо за зачитането на основните права, утвърдени от Европейския съд по правата на човека в решенията му от 6.7.2005 г. (*Начова и др. срещу България*), 10.3.2010 г. (*Cakir срещу Белгия*), 27.1.2011 г. (*Димитрова и др. срещу България*).

14 Вж. по-специално доклада на Агенцията на Европейския съюз за основните права „Видимост на престъпленията от омраза в Европейския съюз: утвърждаване на правата на жертвите, 2012 г.“ (*Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, 2012).

15 Пак там.

гражданското общество спомага за признаването на сериозността на тези явления и за активната борба срещу расистките и ксенофобски изказвания и поведение[16].

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понастоящем изглежда, че редица държави членки не са транспонирали изцяло и/или правилно всички разпоредби на Рамковото решение, по-специално разпоредбите във връзка с правонарушенията отричане, оправдаване или грубо омаловажаване на определени престъпления. В по-голямата част от държавите членки са налице разпоредби относно подбуждането към насилие и омраза на расистка и ксенофобска основа, но изглежда, че те не винаги транспонират изцяло правонарушенията, обхванати от Рамковото решение. Констатират се някои пропуски и във връзка с расистките и ксенофобските мотиви за престъпления, отговорността на юридически лица и компетентността.

Ето защо Комисията счита, че пълното и правилно транспониране в националното законодателство на действащото Рамково решение представлява първа стъпка към ефективната и съгласувана борба с расизма и ксенофобията посредством наказателното право в целия ЕС.

Комисията ще проведе двустранен диалог с държавите членки през 2014 г. с цел да гарантира пълното и правилно транспониране на Рамковото решение при отдаване на дължимото внимание на Хартата на основните права, и по-специално на свободата на изразяване на мнение и свободата на сдружаване[17].

---

[16] Вж. решенията на Европейския съд по правата на човека от 6.7.2006 г. (*Erbakan срещу Турция*) и от 16.7.2009 г. (*Féret срещу Белгия*).

[17] Вж. член 10 от Протокол № 36 към Договора от Лисабон. Производства за установяване на неизпълнение на задължения за рамкови решения не са възможни преди 1 декември 2014 г.