EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi

{SWD(2014) 27 final}

1. UVOD

Vse oblike in izrazi rasizma in ksenofobije so nezdružljivi z vrednotami, na katerih temelji EU. V Lizbonski pogodbi je določeno, da si Unija prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim[1].

Okvirni sklep Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi[2] (v nadaljnjem besedilu: okvirni sklep) je bil po sedmih letih pogajanj soglasno sprejet 28. novembra 2008. Zapletenost teh pogajanj so povzročile zlasti razlike med pravnimi sistemi in tradicijami držav članic v zvezi z varstvom pravice do svobode izražanja in njenimi omejitvami, vendar je bilo vseeno dovolj skupnih temeljev za opredelitev enotnega kazenskopravnega pristopa v Uniji k pojavu rasizma in ksenofobije za zagotovitev, da so enaka dejanja kazniva v vseh državah članicah ter da so za fizične in pravne osebe, ki so zagrešile takšno kaznivo dejanje ali so zanj odgovorne, predvidene učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni.

Boj proti rasizmu in ksenofobiji je treba umestiti v okvir temeljnih pravic: okvirni sklep temelji na potrebi po varstvu pravic posameznikov, skupin in širše družbe s kaznovanjem zlasti resnih oblik rasizma in ksenofobije ob spoštovanju temeljnih pravic do svobode izražanja in združevanja. Tako uteleša „temeljni pomen boja proti rasni diskriminaciji ter vsem njenim oblikam in izrazom“, kot je poudarilo Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je navedlo, da je morda potrebno, da se v „demokratičnih družbah kaznujejo ali celo preprečujejo vse oblike izražanja, ki razširjajo, podžigajo, spodbujajo ali upravičujejo sovraštvo na podlagi nestrpnosti“[3]. Okvirni sklep je treba uporabljati v skladu s temeljnimi pravicami, zlasti svobodo izražanja in svobodo združevanja, kot sta navedeni v Listini o temeljnih pravicah.

V skladu s členom 10(1) Protokola št. 36 k Pogodbam Komisija pred koncem prehodnega obdobja, ki se izteče 1. decembra 2014, ni pooblaščena za uvedbo postopkov za ugotavljanje kršitev iz člena 258 PDEU v zvezi z okvirnim sklepom, sprejetim pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

Okvirni sklep zdaj od Komisije zahteva, da pripravi pisno poročilo, ki vključuje oceno, v kolikšnem obsegu so države članice izvajale vse določbe te zakonodaje. To poročilo temelji na ukrepih prenosa, ki so jih priglasile države članice (glej Prilogo), tehničnih informacijah, ki jih je Komisija zahtevala od držav članic med analizami (vključno z nacionalno sodno prakso, pripravljalnim delom, smernicami itd.), ter informacijah, ki so bile zbrane na petih sestankih vladnih skupin strokovnjakov in v okviru študije, ki jo je naročila Komisija[4].

Države članice so morale do 28. novembra 2010 poslati besedilo vseh določb, ki v njihovo nacionalno zakonodajo prenašajo obveznosti, ki jim jih nalaga okvirni sklep. Vse države članice so priglasile nacionalne ukrepe, ki so jih sprejele v okviru izvajanja okvirnega sklepa.

---

1 Člen 67(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

2 UL L 328, 6.12.2008, str. 55.

3 Sodbi ESČP z dne 23. 9. 1994 (*Jersild proti Danski*) in z dne 6. 7. 2006 (*Erbakan proti Turčiji*). Glej tudi sodbo z dne 9. 7. 2013 (*Vona proti Madžarski*), zlasti v zvezi s svobodo zbiranja in združevanja.

4 Študija o pravnem okviru, ki se uporablja za rasistične ali ksenofobične sovražne govore in zločine iz sovraštva v državah članicah EU (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

2. GLAVNI ELEMENTI OKVIRNEGA SKLEPA

Okvirni sklep opredeljuje skupni kazenskopravni pristop k nekaterim oblikam rasizma in ksenofobije, in sicer v zvezi z dvema vrstama kaznivih dejanj, znanima kot rasistični in ksenofobični sovražni govor ter zločin iz sovraštva[5].

V zvezi s „sovražnim govorom“ morajo države članice zagotoviti kaznovanje naslednjih oblik naklepnega ravnanja, ki je usmerjeno proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine:

– javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, vključno z javnim razširjanjem ali razdeljevanjem spisov, fotografij ali drugega gradiva;

– javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena

  – genocida, zločinov proti človeštvu in vojnih zločinov, kakor so opredeljeni v členih 6, 7 in 8 Statuta Mednarodnega kazenskega sodišča (v nadaljnjem besedilu: MKS), ali

  – zločinov, opredeljenih v členu 6 Listine Mednarodnega vojaškega sodišča, ki je priložena Londonskemu sporazumu z dne 8. avgusta 1945,

  kadar je ravnanje takšno, da bi lahko spodbudilo nasilje ali sovraštvo proti navedeni skupini ali enemu ali več članom skupine.

V skladu s členom 1(2) okvirnega sklepa se države članice lahko odločijo kaznovati *le* dejanja, ki so bodisi (i) storjena na način, ki lahko moti javni red in mir, bodisi (ii) so to grožnje, zmerjanje ali žaljenje. V skladu s členom 1(4) lahko vsaka država članica zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena navedenih kaznivih dejanj opredeli kot kaznivo *le*, če nacionalno sodišče te države članice in/ali mednarodno sodišče dokončno prizna ta kazniva dejanja ali če jih dokončno prizna le mednarodno sodišče. Ta možnost ni predvidena v primeru opravičevanja navedenih kaznivih dejanj.

V zvezi z „zločinom iz sovraštva“ morajo države članice zagotoviti, da se rasistični in ksenofobični motivi obravnavajo kot oteževalna okoliščina oziroma da lahko sodišča takšne motive upoštevajo pri izrekanju vrste kazni.

3. PRENOS S STRANI DRŽAV ČLANIC

3.1. Rasistični in ksenofobični sovražni govor (člen 1)

3.1.1. Javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu

Medtem ko kazenski zakoniki večine držav članic vsebujejo določbe, ki obravnavajo ravnanje, ki se šteje za spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, se uporabljeni izrazi (izzivanje, netenje, razširjanje, spodbujanje, hujskanje, prigovarjanje itd.) in merila razlikujejo. DK, FI in SE nimajo posebnih določb v zvezi z dejanjem spodbujanja in uporabljajo določbe, ki obsojajo grožnje, žaljenje, zmerjanje, obrekovanje ali zaničevanje na podlagi rase, barve kože, vere ali prepričanja in nacionalne ali etnične pripadnosti.

Večina držav članic se izrecno sklicuje na nasilje in sovraštvo (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI in SK). Inkriminacija javnega spodbujanja k nasilju in sovraštvu je pomembna za učinkovitost tega instrumenta. Medtem ko se EE, EL in PT sklicujejo na oba izraza, EE zahteva ogroženost življenja, zdravja in lastnine osebe, EL inkriminira spodbujanje *k dejanjem ali ukrepom, ki bi lahko povzročili sovraštvo ali nasilje*, PT pa zahteva dodaten organizacijski element v zvezi z domnevnimi storilci, pri čemer nič od

[5] Ta izraza v okvirnem sklepu nista uporabljena.

tega ni določeno v okvirnem sklepu. Medtem ko je v zakonodaji CZ, IE, HU, PL, RO in UK izrecno navedeno le sovraštvo, IE in UK menita, da je pojem nasilja učinkovito zajet v izrazu sovraštvo, CZ meni, da je zajet v nekaterih okoliščinah, HU pa meni, da je zajet v okviru nacionalne sodne prakse.

V skladu s sklepom sveta je žrtev spodbujanja skupina ljudi ali član takšne skupine. Dvanajst držav članic (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT in SK) izrecno navaja skupine in posamezne člane v skladu z okvirnim sklepom; na Nizozemskem je spodbujanje sovraštva usmerjeno na *več oseb*, medtem ko je spodbujanje nasilja usmerjeno na *eno osebo*. Osem držav članic (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI in SE) se izrecno sklicuje le na skupino ljudi. Sedem držav članic se izrecno ne sklicuje niti na skupine niti na posameznike. Zadevna kazniva dejanja v BG, LV, PL in SI zajemajo dejanja proti skupinam in posameznikom; EE, IT in UK niso predložile podrobnih informacij. V EE je spodbujanje kaznivo dejanje le, če je oseba zaradi tega v nevarnosti.

Okvirni sklep se uporablja, kadar so žrtve spodbujanja opredeljene glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost. Seznama razlogov še niso prenesle vse države članice, vendar se zdi, da je cilj na splošno dosežen. BE, HR, CY in SK izrecno navajajo vse razloge, LU pa je to predvidoma dosegel z družinskim statusom, ki ustreza izrazu poreklo. DK, IE, AT, PT, SE in UK navajajo vse razloge, razen porekla, medtem ko BG, DE, ES, FR, IT, LV in HU izpustijo sklicevanje na barvo kože in poreklo. MT in SI izpustita sklicevanje na poreklo in nacionalno pripadnost, medtem ko LT nikjer ne navaja barve kože in etnične pripadnosti. CZ, EL, NL, PL in RO izpustijo sklicevanje na barvo kože, poreklo in nacionalno pripadnost. Izraza pripadnost (EE, FR, SI in FI) in etnična pripadnost (RO) se lahko obravnavata kot pomensko enakovredna izrazu poreklo. Zdi se, da izraz državljanstvo (BG in LT) ne izraža širšega pomena izraza nacionalna pripadnost.

3.1.2. Javno razširjanje ali razdeljevanje spisov, fotografij ali drugega gradiva, ki spodbuja k nasilju ali sovraštvu

V okvirnem sklepu je določeno, da se za kazniva dejanja štejejo tudi dejanja javnega spodbujanja k nasilju ali sovraštvu na podlagi javnega razširjanja ali razdeljevanja spisov, fotografij ali drugega gradiva, pri čemer je navedeno, da ni zajeto le ustno komuniciranje. V skladu z zahtevami večina držav članic v določbah, ki obravnavajo zadevno kaznivo dejanje, navaja posebne načine razširjanja (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT in UK). Druge države članice pa se sklicujejo na oddelke kazenskega zakonika o splošni razlagi (CZ, HU in SK) ali na uradna poročila (FI) ali pripravljalno delo (SE) v zvezi z zadevnim vprašanjem. LV se sklicuje na sodno prakso, v skladu s katero je kazniva spletna komunikacija. Španija uporablja izraz *razširjanje žaljivih informacij*, Italija pa izraz *širjenje idej*. EE, AT in SI določajo le, da mora biti dejanje storjeno javno, DK pa javno ali z namero širšega razširjanja.

3.1.3. Javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena genocida, zločinov proti človeštvu in vojnih zločinov

V okvirnem sklepu je določeno, da morajo države članice javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov iz členov 6, 7 in 8 Statuta MKS (genocid, zločini proti človeštvu in vojni zločini), usmerjeno na skupino ljudi, opredeljeno glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali na člana te skupine, kadar je ravnanje takšno, da bi lahko spodbudilo nasilje ali sovraštvo proti navedeni skupini ali članu te skupine, šteti za kaznivo dejanje.

To določbo je mogoče prenesti brez izrecnega sklicevanja na Statut MKS, če zadevna nacionalna zakonodaja vsebuje opredelitve genocida, zločinov proti človeštvu in vojnih

zločinov, ki ustrezajo opredelitvam iz Statuta. Osem držav članic (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI in SK) kot kazniva dejanja obravnavajo vse tri vrste ravnanja (tj. javno opravičevanje, zanikanje in grobo zmanjševanje pomena). CY, LU, MT, SI in SK se izrecno sklicujejo na navedene člene Statuta ali jih zelo natančno poustvarijo. SK zahteva, da mora ravnanje vključevati obrekovanje ali povzročiti nevarnost za skupino ali posameznika.

Sedem držav članic se izrecno ne sklicuje na vse tri vrste ravnanja, pri čemer se ES, FR, IT in PL sklicujejo le na opravičevanje, PT na zanikanje, LV in RO pa na opravičevanje ali zanikanje (RO šteje *zmanjševanje pomena* za kaznivo dejanje le na podlagi razdeljevanja gradiva). LV in PT se sklicujeta na vse mednarodne zločine, medtem ko se RO sklicuje na genocid in zločine proti človeštvu, ES in IT pa le na genocid.

V zvezi z zahtevanim učinkom ravnanja, in sicer da lahko ravnanje spodbudi nasilje ali sovraštvo, FR, IT, LV, LU in RO ne zahtevajo, da mora biti ravnanje takšno, da bi lahko spodbudilo nasilje ali sovraštvo, medtem ko BG, ES, PT in SI zahtevajo več kot le verjetnost spodbujanja.

Trinajst držav članic (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE in UK) nima nobenih kazenskopravnih določb, ki urejajo takšno ravnanje. DE in NL navajata, da bi se nacionalna sodna praksa, ki se uporablja za zanikanje in/ali zmanjševanje pomena holokavsta, uporabila tudi za ravnanje, zajeto v tem členu.

3.1.4. Javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov iz Listine Mednarodnega vojaškega sodišča

Okvirni sklep zavezuje države članice, da kot kaznivo dejanje obravnavajo javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov zoper mir, vojnih zločinov in zločinov proti človeštvu, ki so jih zagrešili pomembni vojni zločinci iz držav evropske osi. Kadar je verjetno, da bo takšno ravnanje spodbudilo k nasilju ali sovraštvu, se lahko obravnava kot poseben izraz antisemitizma. Zato je treba takšno ravnanje inkriminirati v nacionalnih kazenskih zakonikih[6].

To določbo je mogoče prenesti brez posebnega sklicevanja na Listino Mednarodnega vojaškega sodišča, če je jasno, da se nanaša na določene zgodovinske zločine, ki so jih zagrešile države evropske osi. FR, CY, LU in SK se izrecno sklicujejo na Listino Mednarodnega vojaškega sodišča, medtem ko je zakonodaja FR trenutno omejena na *spodbijanje* zločinov, zakonodaja LU pa ne navaja zločinov zoper mir.

Šest držav članic (BE, CZ, DE, LT, HU in AT) navaja *nacionalsocialistični režim* ali *nacistično Nemčijo* kot pomembna storilca teh zločinov. Od teh šestih držav BE posebej navaja le genocid, medtem ko CZ in HU navajata genocid in druge zločine proti človeštvu. RO navaja zanikanje in opravičevanje holokavsta, *zmanjševanje pomena* pa le v zvezi z razdeljevanjem gradiva. SI navaja zanikanje, opravičevanje in zmanjševanje pomena holokavsta. LT in PL omejujeta inkriminacijo, tako da navajata zločine, ki jih je nacionalsocialistični režim zagrešil *proti litovskemu ali poljskemu narodu ali državljanom*, pri čemer PL v zvezi s tem navaja le zanikanje.

Preostalih 15 držav članic (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE in UK) nima posebnih določb, ki to obliko ravnanja obravnavajo kot kaznivo dejanje. NL, FI in UK so predložile odločitve o izreku kazni za zmanjševanje pomena, opravičevanje in zanikanje

[6] ESČP je navedlo, da je „*zanikanje zločinov proti človeštvu ena od najresnejših oblik rasnega obrekovanja Judov in spodbujanja sovraštva do njih*“ (sodba z dne 24. 6. 2003, Garaudy proti Franciji). Poleg tega bo zanikanje ali popravljanje „*jasno opredeljenih zgodovinskih dejstev — kot je holokavst — […] izvzeto iz zaščite člena 10* [svoboda izražanja] *na podlagi člena 17*“ [prepoved zlorabe pravic] EKČP (sodba z dne 23. 9. 1998, Lehideux in Isorni proti Franciji).

holokavsta na podlagi kazenskopravnih določb o kaznovanju spodbujanja, etničnega vznemirjanja ali netenja sovraštva.

3.1.5. Neobvezni kvalifikatorji

Nekatere države članice so uporabile možnost iz člena 1(2), v skladu s katero lahko sovražni govor kaznujejo le, (i) če je storjen na način, ki lahko moti javni red in mir, ali (ii) če vključuje grožnje, zmerjanje ali žaljenje. CY in SI sta usklajeni s to določbo, saj zagotavljata obe navedeni možnosti. V AT je kaznivost spodbujanja k nasilju (ne k sovraštvu) odvisna od tega, ali pomeni grožnjo za javni red. V DE so vse zgoraj navedene vrste ravnanja odvisne od tega, ali lahko ogrozijo javni mir. Podobno tudi sodna praksa HU izpostavlja, da je takšno ravnanje odvisno od tega, ali lahko ogrozi javni mir. Na MT je kaznivost spodbujanja k nasilju ali sovraštvu odvisna od tega, ali takšno ravnanje pomeni grožnjo, zmerjanje ali žaljenje, medtem ko je kaznivost opravičevanja, zanikanja ali zmanjševanja pomena tako kot v LT odvisna od katere koli od obeh možnosti. V IE in UK je kaznivost netenja sovraštva odvisna od tega, ali takšno ravnanje pomeni grožnjo, zmerjanje ali žaljenje.

V zvezi z možnostjo iz člena 1(4) so se FR, CY, LT, LU, MT, RO in SK odločile, da jo bodo uporabile v zvezi z javnim zanikanjem ali grobim zmanjševanjem pomena zločinov iz Statuta MKS. CY, LT, LU, RO in SK uporabljajo to možnost v zvezi z javnim zanikanjem ali grobim zmanjševanjem pomena zločinov iz Listine Mednarodnega vojaškega sodišča[7].

3.2. Hujskanje, pomoč in podpiranje (člen 2)

V zvezi s členom 2, ki obravnava hujskanje k zločinom iz člena 1, pomoč pri zagrešitvi teh zločinov in njihovo podpiranje, dejansko vse države članice uporabljajo splošna, horizontalna pravila, ki urejajo takšno ravnanje[8].

3.3. Kazni (člen 3)

Velika večina držav članic je izpolnila zahtevo, da se ravnanje, ki vključuje sovražni govor, kaznuje z *najvišjimi* zagroženimi kaznimi, najmanj med enim in tremi leti zapora. Najvišja kazen v zvezi s sovražnim govorom se giblje med 1 letom (BE) in 7 leti (UK v primeru obsodbe na podlagi obtožnice), pri čemer več držav članic (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE in UK) zagotavlja sodiščem možnost, da namesto zaporne kazni naložijo denarno kazen. Najvišja kazen za javno opravičevanje, zanikanje ali grobo zmanjševanje pomena zločinov znaša od 1 leta in denarne kazni (BE) do 20 let (AT), pri čemer DE, FR, CY, LV, LT in RO zagotavljajo sodiščem možnost, da naložijo denarno ali drugo kazen.

3.4. Rasistični in ksenofobični zločin iz sovraštva (člen 4)

Okvirni sklep od držav članic zahteva, da v svojih kazenskih zakonikih izrecno obravnavajo rasistične in ksenofobične motive oziroma da zagotovijo, da sodišča takšne motive upoštevajo pri izrekanju kazni. Zaradi diskriminacijske narave rasističnih in ksenofobičnih motivov ter njihovega učinka na posameznike, skupine in širšo družbo morajo države članice zagotoviti, da se rasistični in ksenofobični motivi razkrijejo in ustrezno obravnavajo.

Petnajst držav članic (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE in SK) je uporabilo prvo možnost iz člena 4, pri čemer v kazenskih zakonikih določajo, da se rasistični in ksenofobični motivi *obravnavajo* kot oteževalna okoliščina v zvezi z *vsemi kaznivimi dejanji*. Osem držav članic (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT in UK) določa, da se rasistični ali ksenofobični motivi obravnavajo kot oteževalna okoliščina v zvezi z nekaterimi (pogosto nasilnimi) kaznivimi dejanji, kot so umor, resna telesna poškodba in druge oblike nasilja nad

[7] Te možnosti ni mogoče uporabiti za opravičevanje teh zločinov.

[8] Zdi se, da le MT namenja posebno določbo hujskanju k tem zločinom, pomoči pri zagrešitvi in njihovem podpiranju.

osebami ali lastnino. Tri države članice iz zadnje navedene skupine držav uporabljajo tudi drugo možnost iz člena 4, saj izvajajo kazenskopravne določbe, v skladu s katerimi *lahko* sodišča upoštevajo rasistične motive (BE), ali so zagotovile sodno prakso in podrobne statistične podatke, ki dokazujejo upoštevanje rasističnih in ksenofobičnih motivov (DE in UK).

PL, PT in SI se sklicujejo na splošne kazenskopravne določbe, v skladu s katerimi se upošteva splošni motiv storilca, EE pa se sklicuje na oteževalne okoliščine drugih temeljnih motivov. HU se sklicuje na znatno število evidentiranih zločinov iz sovraštva in obsodb, vendar še ni zagotovila ustrezne sodne prakse. NL se sklicuje na uradne smernice, v skladu s katerimi je treba upoštevati rasistične in ksenofobične motive, medtem ko IE in LU preprosto navajata, da lahko sodišča vedno upoštevajo motiv.

3.5. Odgovornost pravnih oseb in kazni, ki se uporabljajo (člena 5 in 6)

Pravno osebo je treba šteti za odgovorno za sovražni govor osebe na *vodilnem položaju* znotraj te pravne osebe ali če je pomanjkljiv nadzor s strani pravne osebe podrejeni osebi omogočil sovražni govor. Čeprav okvirni sklep držav članic ne zavezuje k naložitvi kazenskih sankcij, morajo biti kazni v vseh primerih *učinkovite, sorazmerne in odvračilne*.

Zakonodaje večine držav članic (razen EL, ES, IT in SK[9]) obravnavajo odgovornost pravnih oseb v primeru sovražnega govora, pri čemer večina to vprašanje ureja na podlagi horizontalnih določb kazenskega zakonika[10] in uvedbe denarnih kazni.

Člen 5 je treba prenesti v zvezi z *vsemi* osebami, ki ravnajo v korist pravne osebe. Nekatere nacionalne zakonodaje v zvezi s tem niso jasne (BE, DK in LU). Druge pa dodajajo pogoje, da je pravna oseba na primer *obogatela* (BG), zahtevo, da *zločin krši katero koli dolžnost pravne osebe* (HR), in pravilo, da je ukrepanje zoper pravno osebo mogoče le, če je sodišče *pred tem* naložilo kazen fizični osebi (HU).

3.6. Ustavna pravila in temeljna načela (člen 7)

FR, HU, SE in UK so se v svojih obvestilih sklicevale na člen 7 okvirnega sklepa.

Komisija je zlasti pozorna na zagotovitev, da se pri prenosu okvirnega sklepa v celoti spoštujejo vse temeljne pravice, kot so navedene v Listini o temeljnih pravicah in ki izhajajo tudi iz ustavnih tradicij držav članic.

Kot je določeno v Listini o temeljnih pravicah in Evropski konvenciji o človekovih pravicah, mora biti vsaka omejitev uresničevanja temeljnih pravic in svoboščin predvidena v zakonodaji, pri čemer se spoštuje bistvo teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so nujne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi varstva pravic in svoboščin drugih[11].

Evropsko sodišče za človekove pravice je priznalo, da sta strpnost in spoštovanje enakega dostojanstva vseh ljudi temelj demokratične, pluralistične družbe. Poleg tega je odločilo, da pripombam zoper temeljne vrednote konvencije ni mogoče zagotoviti zaščite iz člena 10 (svoboda izražanja)[12].

---

9 SK uvaja obliko posredne odgovornosti, tako da omogoča „zaseg denarne vsote“.

10 FR ima poseben sistem za določene zločine, zagrešene prek medijev, ki izključuje odgovornost pravnih oseb.

11 Določeno v členu 52(1) Listine o temeljnih pravicah in podobno v členu 10(2) Evropske konvencije o človekovih pravicah, zlasti v zvezi s svobodo izražanja.

12 Sodbi z dne 4. 12. 2003 (*Gündüz proti Turčiji)* in z dne 24. 6. 2003 (*Garaudy proti Franciji)*.

3.7. Uvedba kazenskega pregona (člen 8)

Države članice morajo zagotoviti, da preiskava ali kazenski pregon sovražnega govora vsaj v najbolj resnih primerih nista odvisna od ovadbe ali obtožbe s strani žrtve. Medtem ko večina držav članic izvaja posebne, pogosto horizontalne kazenskopravne določbe, ki v primeru večine zločinov, vključno s sovražnim govorom, zagotavljajo preiskavo in/ali kazenski pregon po uradni dolžnosti, so nekatere države članice zagotovile sodno prakso, uradne izjave in druge informacije, ki dokazujejo izvajanje te določbe v praksi.

3.8. Sodna pristojnost (člen 9)

Zakonodaja vsake države članice vključuje načelo teritorialnosti, v skladu s katerim je sodna pristojnost za kazniva dejanja v obliki sovražnega govora vzpostavljena v zvezi z dejanjem, *storjenim v celoti ali deloma na njenem ozemlju*. Vse države članice, razen IE in UK, so v obvestilo vključile tudi kazenskopravne predpise, ki njihovo sodno pristojnost izrecno razširjajo na dejanja, *katerih storilci so (njihovi) državljani*. Zdi se, da IT, PT in RO izključujejo sovražni govor iz tega slednjega predpisa o sodni pristojnosti.

V zvezi s pravnimi osebami ni nobena od 21 držav članic predložila dokončnih informacij glede prenosa pravila, da je potrebna vzpostavitev sodne pristojnosti, kadar je dejanje storjeno *v korist pravne osebe, ki ima svoj sedež na ozemlju zadevne države članice.*

Sovražni govor na spletu je eden najpogostejših načinov izražanja rasističnih in ksenofobičnih stališč. Zato bi morale biti države članice sposobne posredovati v primerih sovražnih govorov na spletu. Države članice morajo pri vzpostavitvi pristojnosti za dejanje, storjeno na njihovem ozemlju, zagotoviti, da v njihovo sodno pristojnost sodijo tudi primeri, ko je dejanje storjeno prek informacijskega sistema in je storilec ali gradivo, vsebovano v tem sistemu, na njihovem ozemlju. Zdi se, da je ta pravila o sodni pristojnosti v celoti prenesel v zakonodajo le CY. Zakonodaja DK, MT in SI vsebuje izrecno sklicevanje na informacijske sisteme, HR pa navaja kaznivo dejanje, storjeno prek elektronskih medijev. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK in SE so navedle, da njihova splošna pravila o sodni pristojnosti zajemajo primere sovražnih govorov na spletu, vendar niso predložile podrobnih informacij. Na drugi strani pa so BE, BG, DE, FR in UK predložile sodno prakso kot dokaz, da so njihova sodišča obravnavala primere, ki so vključevali informacijske sisteme, pri čemer se zdi, da večina vzpostavi pristojnost v primerih, kadar je storilec fizično navzoč/prebiva v okviru njihove pristojnosti, ali kadar je bilo gradivo dostopno v okviru te pristojnosti ali jasno naslovljeno na javnost zadevne države.

4. PREDLAGANE PRAKSE ZA OKREPITEV IZVAJANJA OKVIRNEGA SKLEPA

Informacije, ki so jih predložile države članice, so pokazale, da organi, pristojni za preiskave in kazenski pregon, potrebujejo praktična orodja ter znanje in spretnosti za odkrivanje in obravnavanje kaznivih dejanj, ki jih zajema okvirni sklep, ter za vzajemno delovanje in komunikacijo z žrtvami[13]. Imeti morajo zadostno znanje o ustrezni zakonodaji in jasna navodila.

Uvedba posebnih policijskih enot za zločine iz sovraštva, posebnih tožilskih uradov za sovražne govore in zločine iz sovraštva, podrobnih navodil ter posebnih usposabljanj za policiste, tožilce in sodnike so dobre prakse, ki lahko pripomorejo k izvajanju te zakonodaje.

[13] Preiskovanje rasističnih in ksenofobičnih dejanj ter izvajanje ustreznih kazni sta nujna za usklajenost s temeljnimi pravicami, kot potrjuje ESČP v sodbah z dne 6. 7. 2005 (Nachova in drugi proti Bolgariji), 10. 3. 2010 (*Cakir proti Belgiji*) in 27. 1. 2011 (*Dimitrova in drugi proti Bolgariji*).

K boljšemu izvajanju lahko prispeva tudi izmenjava informacij in dobrih praks med uslužbenci organa pregona, tožilci in sodniki, organizacijami civilne družbe in drugimi deležniki.

Zaradi posebne narave sovražnega govora na spletu, vključno s težavnostjo odkrivanja avtorjev nezakonite spletne vsebine in umika te vsebine, morajo organi kazenskega pregona in sodni organi izpolnjevati posebne zahteve glede strokovnega znanja, virov in potrebe po čezmejnem sodelovanju.

Za sovražne govore in zločine iz sovraštva so značilne neredne prijave[14]. Zaradi narave teh kaznivih dejanj se žrtve, namesto da bi kaznivo dejanje prijavile policiji, obrnejo na službe za podporo žrtvam. Zato je hitro izvajanje direktive o žrtvah nujno za zaščito žrtev sovražnih govorov in zločinov iz sovraštva.

Sistematično zbiranje zanesljivih in primerljivih podatkov lahko poveča učinkovitost izvajanja okvirnega sklepa. Prijavljene primere sovražnih govorov in zločinov iz sovraštva ter zgodovino teh primerov je vedno potrebno evidentirati, da se lahko oceni raven kazenskih pregonov in kazni. Zbiranje podatkov o sovražnih govorih in zločinih iz sovraštva v EU ni enotna, zato zanesljiva primerjava med državami ni mogoča[15]. Komisija je pozvala vse države članice, naj ji zagotovijo podatke o pogostosti ter kazenskem odzivu na sovražne govore in zločine iz sovraštva. Podatki, ki jih je predložilo 17 držav članic, so predstavljeni v Prilogi k temu poročilu.

Izražanje rasističnih in ksenofobičnih stališč s strani oblikovalcev mnenj lahko prispeva k oblikovanju socialnega okolja, ki dopušča rasizem in ksenofobijo ter tako spodbuja k resnejšim oblikam ravnanja, kot je rasistično nasilje. Organi, politične stranke in civilna družba z javnim obsojanjem rasizma in ksenofobije prispevajo k priznavanju resnosti teh pojavov ter k dejavnemu boju proti rasističnemu in ksenofobičnemu govoru in ravnanju[16].

5. SKLEP

Zdi se, da številne države članice niso v celoti in/ali pravilno prenesle vseh določb okvirnega sklepa, in sicer v zvezi s kaznivimi dejanji zanikanja, opravičevanja in grobega zmanjševanja pomena nekaterih zločinov. Večina držav članic ima določbe o spodbujanju k rasističnemu in ksenofobičnemu nasilju in sovraštvu, vendar se zdi, da te določbe ne prenašajo vedno v celoti kaznivih dejanj iz okvirnega sklepa. Nekatere vrzeli so bile ugotovljene tudi v zvezi z rasističnimi in ksenofobičnimi motivi za zločine, odgovornostjo pravnih oseb in sodno pristojnostjo.

Zato Komisija meni, da je popoln in pravilen pravni prenos obstoječega okvirnega sklepa prvi korak na poti k učinkovitemu boju proti rasizmu in ksenofobiji s kazenskopravnimi sredstvi, ki je usklajen na ravni EU.

Komisija bo leta 2014 začela dvostranske dialoge z državami članicami za zagotovitev popolnega in pravilnega prenosa okvirnega sklepa ob ustreznem upoštevanju Listine o temeljnih pravicah ter zlasti svobode izražanja in združevanja[17].

---

14 Glej zlasti poročilo Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) z naslovom *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* (Opozarjanje na zločine iz sovraštva v Evropski uniji: priznavanje pravic žrtev) iz leta 2012.

15 *Glej prejšnjo opombo*.

16 Glej sodbi ESČP z dne 6. 7. 2006 (*Erbakan proti Turčiji*) in z dne 16. 7. 2009 (*Féret proti Belgiji*).

17 Glej člen 10 Protokola št. 36 Lizbonske pogodbe. Postopki za ugotavljanje kršitev okvirnega sklepa niso mogoči pred 1. decembrom 2014.