EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.1.2014
COM(2014) 27 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provedení rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva

{SWD(2014) 27 final}

1. ÚVOD

Jakékoli formy a projevy rasismu a xenofobie jsou neslučitelné s hodnotami, na nichž je EU založena. Lisabonská smlouva stanoví, že Unie usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a boj proti nim[1].

Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva[2] (dále jen „rámcové rozhodnutí“) bylo přijato jednomyslně dne 28. listopadu 2008 po sedmi letech jednání. Komplikovaná povaha těchto jednání byla zapříčiněna především rozdílností právních systémů a tradic členských států, pokud jde o ochranu práva na svobodu projevu a jeho omezení, přesto však existoval dostatečný společný základ pro stanovení trestněprávního přístupu k jevu rasismu a xenofobie v rámci Unie s cílem zajistit, aby stejné jednání bylo trestným činem ve všech členských státech a aby byly stanoveny účinné, přiměřené a odrazující tresty fyzickým či právnickým osobám, které takové trestné činy spáchaly nebo jsou za ně odpovědné.

Boj proti rasismu a xenofobii je nutno zasadit do kontextu základních práv: rámcové rozhodnutí je založeno na nutnosti chránit práva jednotlivců, skupin a celé společnosti a postihuje obzvláště závažné formy rasismu a xenofobie, přičemž ctí základní právo na svobodu projevu a sdružování. Tímto vyjadřuje „zásadní význam boje proti rasové diskriminaci ve všech jejích formách a projevech“, jak zdůraznil Evropský soud pro lidská práva, který potvrdil, že v „demokratických společnostech může být nezbytné postihovat všechny formy projevu, které šíří, podněcují, podporují nebo ospravedlňují nenávist založenou na nesnášenlivosti, či jim dokonce předcházet“[3]. Rámcové rozhodnutí musí být uplatňováno v souladu se základními právy, zejména svobodou projevu a sdružování, jak jsou zakotveny v Listině základních práv.

Podle čl. 10 odst. 1 protokolu č. 36 Smluv nemá Komise před vypršením přechodného období dne 1. prosince 2014 pravomoc zahájit řízení o porušení Smluv podle článku 258 SFEU, pokud jde o rámcová rozhodnutí přijatá před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

Rámcové rozhodnutí nyní požaduje, aby Komise vypracovala písemnou zprávu, v níž zhodnotí, do jaké míry provedly členské státy všechna ustanovení tohoto právního předpisu. Tato zpráva vychází z prováděcích opatření oznámených členskými státy (viz příloha) a technických informací, které si od nich Komise vyžádala během své analýzy (včetně vnitrostátní judikatury, přípravných prací, pokynů atd.), a rovněž z informací získaných během pěti zasedání skupiny vládních odborníků a studie, kterou si Komise nechala vypracovat[4].

Členské státy měly povinnost předat do 28. listopadu 2010 znění předpisů, kterými ve svém vnitrostátním právu provádějí povinnosti, jež pro ně vyplývají z rámcového rozhodnutí. Vnitrostátní opatření nezbytná pro dosažení souladu s rámcovým rozhodnutím oznámily všechny členské státy.

---

1 Čl. 67 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“).

2 Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 55.

3 Rozsudky ESLP ze dne 23.9.1994 (*Jersild v. Dánsko*) a 6.7.2006 (*Erbakan v. Turecko*). Viz rovněž rozsudek ze dne 9.7.2013 (*Vona v. Maďarsko*) týkající se konkrétně svobody shromažďování a sdružování.

4 Studie týkající se právního rámce použitelného na projevy a trestnou činnost založené na rasové nebo xenofobní nenávisti v členských státech EU (Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4)).

2. HLAVNÍ PRVKY RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ

Rámcové rozhodnutí stanoví společný trestněprávní přístup k některým formám a projevům rasismu a xenofobie, zejména s ohledem na dva druhy trestných činů, na něž se obvykle odkazuje jako na projevy a trestnou činnost založené na rasové a xenofobní nenávisti[5].

Co se týká „projevů nenávisti“, členské státy musí zajistit, aby níže uvedené úmyslné jednání bylo trestné, je-li namířeno proti skupině osob nebo proti příslušníkovi skupiny osob vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu:

– veřejné podněcování k násilí nebo nenávisti, včetně veřejného šíření nebo distribuce tiskovin, obrazového nebo jiného materiálu;

– veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování

  – zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů vymezených v článcích 6, 7 a 8 statutu Mezinárodního trestního soudu nebo

  – zločinů uvedených v článku 6 Charty Mezinárodního vojenského tribunálu přiložené k Londýnské dohodě ze dne 8. srpna 1945,

  jsou-li projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti proti této skupině osob nebo jednomu či více příslušníkům této skupiny.

Podle čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí si členské státy mohou zvolit, že budou trestat *pouze* jednání, i) jehož projevy by pravděpodobně vedly k narušení veřejného pořádku, nebo ii) které je výhružné, ponižující nebo urážlivé. Podle čl. 1 odst. 4 může každý členský stát učinit prohlášení, že popírání nebo hrubé zlehčování výše uvedených trestných činů bude trestné *pouze* tehdy, pokud bylo o spáchání uvedených trestných činů rozhodnuto pravomocným rozhodnutím vnitrostátního soudu tohoto členského státu nebo mezinárodního soudu nebo výhradně pravomocným rozhodnutím mezinárodního soudu. Tato možnost se netýká schvalování výše uvedených zločinů.

Pokud jde o „trestnou činnost založenou na nenávisti“, členské státy musí zajistit, aby se rasistické a xenofobní pohnutky považovaly za přitěžující okolnost nebo aby soudy mohly k těmto pohnutkám přihlédnout při stanovení trestu.

3. PROVEDENÍ ČLENSKÝMI STÁTY

3.1. Projevy rasismu a xenofobie (článek 1)

3.1.1. Veřejné podněcování k násilí nebo nenávisti

Trestní zákoníky většiny členských států obsahují ustanovení, která se zabývají jednáním spadajícím do kategorie „podněcování k násilí nebo nenávisti“, použitá terminologie („vyvolávání“, „rozdmýchávání“, „propagování“, „podporování“, „navádění“, „vybízení“ atd.) a uplatňovaná kritéria se však liší. DK, FI a SE nemají konkrétní ustanovení týkající se podněcování a používají ustanovení, která postihují vyhrůžky, urážky, nadávky, pomluvy nebo ponižování na základě rasy, barvy pleti, náboženského vyznání nebo přesvědčení a národnostního či etnického původu.

Většina členských států výslovně odkazuje na násilí i nenávist (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Pro účinnost tohoto nástroje je důležité postihování veřejného podněcování k násilí i nenávisti. EE, EL a PT zmiňují oba pojmy, EE však vyžaduje výsledné ohrožení života, zdraví a majetku určité osoby, EL postihuje

[5] Tyto pojmy však rámcové rozhodnutí nepoužívá.

podněcování *k činům nebo jednání, u nichž je pravděpodobné, že povedou k nenávisti nebo násilí*, a PT vyžaduje dodatečný organizační prvek na straně údajných pachatelů, přičemž nic z toho není v rámcovém rozhodnutí stanoveno. Právní předpisy CZ, IE, HU, PL, RO a UK zmiňují výslovně pouze nenávist, přičemž IE a UK mají za to, že se na jev násilí vztahuje pojem nenávist, CZ má za to, že se na něj tento pojem vztahuje v určitých situacích, a HU se domnívá, že se na něj vztahuje vnitrostátní judikatura.

Podle rámcového rozhodnutí mohou být obětmi podněcování skupina osob nebo příslušník skupiny osob. Dvanáct členských států (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT a SK) v souladu s rámcovým rozhodnutím výslovně zmiňuje skupiny a jednotlivé příslušníky; v NL je podněcování k nenávisti namířeno *proti osobám*, zatímco podněcování k násilí je namířeno proti *určité osobě*. Osm členských států (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI a SE) zmiňuje výslovně pouze skupinu osob. Sedm členských států výslovně nezmiňuje skupiny ani jednotlivce. Podle BG, LV, PL a SI se jejich příslušné trestné činy vztahují na jednání namířené proti skupinám i jednotlivcům; EE, IT a UK neposkytly podrobné informace. V EE je podněcování postihováno, má-li za následek ohrožení určité osoby.

Rámcové rozhodnutí se použije, jsou-li oběti podněcování vymezeny podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu. Seznam důvodů nebyl proveden ve všech členských státech, zdá se však, že cíl byl v zásadě splněn. BE, HR, CY a SK výslovně zmiňují všechny důvody a zdá se, že LU tak činí použitím pojmu „rodinný stav“, který odpovídá pojmu původ. DK, IE, AT, PT, SE a UK zmiňují všechny důvody kromě původu, zatímco BG, DE, ES, FR, IT, LV a HU vynechaly odkazy na barvu pleti i původ. MT a SI vynechaly odkazy na původ a národnostní původ, zatímco LT nezmiňuje barvu pleti a etnický původ. CZ, EL, NL, PL a RO vynechaly odkazy na barvu pleti, původ a národnostní původ. Lze mít za to, že pojem původ (EE, FR, SI a FI) a etnický původ (RO) lze pokládat za rovnocenný pojmu (rodinný) původ. Zdá se, že pojem národnost (BG a LT) neodráží širší význam pojmu národnostní původ.

3.1.2. Veřejné šíření nebo distribuce tiskovin, obrazového nebo jiného materiálu podněcujícího k násilí nebo nenávisti

Rámcové rozhodnutí stanoví, že trestné je rovněž veřejné podněcování k násilí nebo nenávisti veřejným šířením nebo distribucí tiskovin, obrazového nebo jiného materiálu, což naznačuje, že by zahrnuta neměla být jen ústní komunikace. Jak se vyžaduje, většina členských států zmiňuje v ustanoveních, která se zabývají tímto trestným činem, konkrétní způsoby šíření (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT a UK). Ostatní členské státy však odkazují na obecné výkladové části trestního zákoníku (CZ, HU a SK) nebo na oficiální zprávy (FI) či přípravné práce (SE) týkající se této záležitosti. LV odkazuje na judikaturu, v níž je postihována internetová komunikace. ES používá výraz *šíří urážlivé informace* a IT výraz *propaguje myšlenky*. EE, AT a SI pouze stanoví, že čin musí být spáchán veřejně, a DK veřejně nebo se záměrem rozsáhlejšího šíření.

3.1.3. Veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů

Rámcové rozhodnutí stanoví, že členské státy musí stanovit jako trestné veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů vymezených v článcích 6, 7 a 8 statutu Mezinárodního trestního soudu (zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů) namířené proti skupině osob nebo proti příslušníkovi skupiny osob vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, jsou-li projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti proti této skupině osob nebo proti příslušníkovi skupiny osob.

Toto ustanovení lze provést bez výslovného odkazu na statut Mezinárodního trestního soudu, pokud příslušné vnitrostátní právní předpisy obsahují definice zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů, jež odpovídají definicím uvedeným ve statutu. Osm členských států (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI a SK) stanoví jako trestné všechny tři druhy jednání (tj. veřejné schvalování, popírání a hrubé zlehčování). CY, LU, MT, SI a SK uvádějí výslovný odkaz na výše zmíněné články statutu nebo je velmi přesně reprodukují. SK vyžaduje, aby jednání hanobilo nebo ohrožovalo skupinu či jednotlivce.

Sedm členských států neodkazuje výslovně na všechny tři druhy jednání, přičemž ES, FR, IT a PL odkazují výslovně pouze na schvalování, PT na popírání a LV a RO na schvalování nebo popírání (RO postihuje *bagatelizování* pouze prostřednictvím distribuce materiálů). LV a PT odkazují na všechny mezinárodní zločiny, zatímco RO odkazuje na zločiny genocidia a zločiny proti lidskosti a ES a IT pouze na zločiny genocidia.

Pokud jde o požadovaný účinek projevů jednání jako potenciálně vedoucích k podněcování k násilí nebo nenávisti, FR, IT, LV, LU a RO nevyžadují, aby byly projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti, zatímco BG, ES, PT a SI vyžadují více než jen pouhou možnost podněcování.

Třináct členských států (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE a UK) nemá trestněprávní předpisy upravující toto jednání. DE a NL uvádějí, že na jednání, jehož se týká tento článek, by se vztahovala rovněž vnitrostátní judikatura použitelná na popírání a/nebo zlehčování holocaustu.

3.1.4. Veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů uvedených v Chartě Mezinárodního vojenského tribunálu

Rámcové rozhodnutí ukládá členským státům povinnost stanovit jako trestné veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů proti míru, válečných zločinů a zločinů proti lidskosti spáchaných válečnými zločinci z evropských zemí Osy. Toto jednání lze považovat za zvláštní projev antisemitismu, pokud se uskuteční způsobem, který může vést k podněcování k násilí nebo nenávisti. Je proto zásadní, aby bylo toto jednání postihováno podle trestních zákoníků jednotlivých členských států[6].

Toto ustanovení lze provést bez výslovného odkazu na Chartu Mezinárodního vojenského tribunálu, je-li zřejmé, že odkazuje na konkrétní historické zločiny spáchané evropskými zeměmi Osy. FR, CY, LU a SK výslovně odkazují na Chartu Mezinárodního vojenského tribunálu, právo FR je však v současnosti omezeno na *popírání* zločinů a právo LU neodkazuje na zločiny proti míru.

Šest členských států (BE, CZ, DE, LT, HU a AT) odkazuje jako na příslušné pachatele těchto zločinů na *nacionálně-socialistický režim* nebo *nacistické Německo*. Z těchto šesti členských států odkazuje BE výslovně pouze na zločiny genocidia, zatímco CZ a HU odkazují na zločiny genocidia a jiné zločiny proti lidskosti. RO odkazuje na popírání a schvalování holocaustu a na *bagatelizování* pouze ve vztahu k šíření materiálů. SI odkazuje na popírání, schvalování a zlehčování holocaustu. LT a PL omezují postihování odkazem na zločiny, jichž se nacionálně-socialistický režim dopustil *vůči litevskému nebo polskému národu či občanům*, přičemž PL odkazuje v tomto ohledu pouze na popírání.

---

[6] ESLP uvedl, že *„popírání zločinů proti lidskosti představuje jednu z nejzávažnějších forem rasového hanobení Židů a podněcování k nenávisti vůči nim“* (*Garaudy v. Francie*, rozsudek ze dne 24.6.2003). Popírání nebo revize *„jednoznačně zjištěných historických faktů – jako je holocaust – […] jsou z ochrany přiznané v článku 10* [svoboda projevu] *vyňaty článkem 17“* [zákaz zneužití práva] EÚLP (*Lehideux a Isorni v. Francie*, rozsudek ze dne 23.9.1998).

Ostatních 15 členských států (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE a UK) nemá konkrétní ustanovení, která tuto formu jednání stanoví jako trestnou. NL, FI a UK předložily odsuzující rozsudky za zlehčování, schvalování a popírání holocaustu založené na trestněprávních předpisech, které postihují podněcování, agitaci k etnické nesnášenlivosti nebo rozdmýchávání nenávisti.

3.1.5. Nepovinné kvalifikátory

Některé členské státy využily možnost stanovenou v čl. 1 odst. 2, jež umožňuje členským státům trestat pouze projevy založené na nenávisti, i) jež by vedly k narušení veřejného pořádku, nebo ii) jež jsou výhrůžné, ponižující nebo urážlivé. CY a SI kopírují toto ustanovení a stanoví obě uvedené alternativy. AT podmiňuje trestný čin podněcování k násilí (nikoli k nenávisti) tím, že pravděpodobně povede k narušení veřejného pořádku. DE podmiňuje veškeré výše uvedené činy tím, že mohou narušit veřejný klid. Obdobně judikatura HU odkazuje na to, že toto jednání je podmíněno pravděpodobným narušením veřejného klidu. Zdá se, že MT podmiňuje trestný čin podněcování k násilí nebo nenávisti tím, že představuje jednání, které je výhružné, ponižující nebo urážlivé, zatímco stejně jako v LT je trestný čin schvalování, popírání nebo hrubého zlehčování podmíněn jednou z obou možností. IE a UK podmiňují trestný čin rozdýchávání nenávisti tím, že se jedná o výhružné, ponižující nebo urážlivé jednání.

Pokud jde o možnost stanovenou v čl. 1 odst. 4, FR, CY, LT, LU, MT, RO a SK se rozhodly využít ji ve vztahu k jednání spočívajícímu ve veřejném popírání nebo hrubém zlehčování zločinů vymezených ve statutu Mezinárodního trestního soudu. CY, LT, LU, RO a SK tuto možnost využily ve vztahu k jednání spočívajícímu ve veřejném popírání nebo hrubém zlehčování zločinů uvedených v Chartě Mezinárodního vojenského tribunálu[7].

3.2. Návod, pomoc a účastenství (článek 2)

Co se týká článku 2, který se zabývá návodem, pomocí a účastenstvím, pokud jde o trestné činy stanovené v článku 1, prakticky všechny členské státy uplatňují obecná, horizontální pravidla upravující toto jednání[8].

3.3. Trestní sankce (článek 3)

Velká většina členských států provedla požadavek, aby se na jednání zahrnující projevy nenávisti vztahoval trest odnětí svobody s *horní hranicí trestní sazby* nejméně 1 až 3 roky. Horní hranice trestní sazby v případě projevů nenávisti je v rozmezí od 1 roku (BE) do 7 let (UK, v případě odsouzení po podání žaloby) a řada členských států (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE a UK) umožnila soudům uložit jako alternativu trestu odnětí svobody pokutu. Horní hranice trestní sazby ve vztahu k veřejnému schvalování, popírání nebo hrubému zlehčování zločinů je v rozmezí od 1 roku a pokuty (BE) do 20 let (AT), přičemž DE, FR, CY, LV, LT a RO soudům umožňují uložit jako alternativu pokutu či jiný trest.

3.4. Rasistické a xenofobní pohnutky (článek 4)

Rámcové rozhodnutí vyžaduje, aby se členské státy ve svých trestních zákonících výslovně zabývaly rasistickými a xenofobními pohnutkami nebo aby alternativně zajistily, že soudy mohou k těmto pohnutkám přihlédnout při stanovení trestu. Kvůli diskriminační povaze rasistických a xenofobních pohnutek a jejich dopadu na jednotlivce, skupiny a celou

[7] V případě schvalování těchto zločinů nelze tuto možnost využít.

[8] Zdá se, že pouze MT vyhradila návodu k těmto trestným činům a pomoci a účastenství na nich zvláštní ustanovení.

společnost musí členské státy zajistit, aby byly rasistické a xenofobní pohnutky náležitě odhaleny a aby jim byla věnována přiměřená pozornost.

Patnáct členských států (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE a SK) využilo první možnost uvedenou v článku 4 a ve svých trestních zákonících stanovilo, že rasistické a xenofobní pohnutky *jsou* považovány za přitěžující okolnost v případě *všech trestných činů*. Osm členských států (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT a UK) stanoví, že se rasistické nebo xenofobní pohnutky považují za přitěžující okolnost u určitých (často násilných) trestných činů, jako je vražda, vážné ublížení na zdraví a jiné násilí proti osobám nebo majetku. Tři členské státy z posledně uvedené skupiny využily rovněž druhou možnost uvedenou v článku 4, jelikož se v jejich trestněprávních předpisech uvádí, že soudy *mohou* přihlédnout k rasistickým pohnutkám (BE), nebo předložily judikaturu a podrobné statistické údaje, které prokazují, že se přihlíží k rasistickým a xenofobním pohnutkám (DE a UK).

PL, PT a SI odkazují na obecné trestněprávní předpisy, které stanoví, že se přihlíží k obecným pohnutkám pachatele, a EE odkazuje na jiné nízké pohnutky jako na přitěžující okolnost. HU poukazuje na značný počet registrovaných trestných činů založených na nenávisti a odsuzujících rozsudků, neposkytlo však dosud příslušnou judikaturu. NL odkazuje na oficiální pokyny, v nichž se uvádí, že je nutno vzít v úvahu rasistické nebo xenofobní pohnutky, zatímco IE a LU pouze uvádějí, že soudy vždy mohou přihlédnout k pohnutkám.

3.5. Odpovědnost právnických osob a použitelné sankce (články 5 a 6)

Právnické osoby musí být činěny odpovědnými za projevy nenávisti, jichž se dopustí osoba, která působí v této právnické osobě ve *vedoucím postavení*, nebo pokud nedostatek dohledu ze strany této osoby umožnil spáchání skutků založených na nenávisti osobou jí podřízenou. Ačkoli rámcové rozhodnutí neukládá členským státům povinnost uložit trestní sankce, tresty musí být každopádně *účinné, přiměřené a odrazující*.

Právní předpisy většiny členských států (kromě EL, ES, IT a SK[9]) se zabývají odpovědností právnických osob v případě projevů nenávisti, přičemž většina tuto záležitost upravuje prostřednictvím horizontálních ustanovení trestního zákoníku[10] a uložením pokut trestní povahy.

Článek 5 je nutno provést s ohledem na *veškeré* osoby jednající ve prospěch právnické osoby. Některé vnitrostátní právní předpisy nejsou v tomto ohledu jednoznačné (BE, DK a LU). U jiných se zdá, že přidávají další podmínky, jako je skutečnost, že se právnická osoba musí *obohatit* (BG), požadavek, aby *trestný čin porušoval povinnosti právnické osoby* (HR), a pravidlo, že na právnickou osobu lze podat žalobu pouze tehdy, pokud soud *předtím* uložil trest fyzické osobě (HU).

3.6. Ústavní pravidla a základní zásady (článek 7)

FR, HU, SE a UK ve svých oznámeních odkazují na rámcové rozhodnutí.

Komise věnuje mimořádnou pozornost zajištění, aby provedení rámcového rozhodnutí plně respektovalo všechna základní práva podle Listiny základních práv, která vycházejí také z ústavních tradic, jež jsou členským státům společné.

Jak je uvedeno v Listině základních práv a Evropské úmluvě o lidských právech, každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být

[9] SK stanoví formu nepřímé odpovědnosti tím, že povoluje „zabavení peněžních prostředků“.

[10] FR má u určitých trestných činů spáchaných prostřednictvím tisku zvláštní systém, který vylučuje odpovědnost právnických osob.

omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého[11].

Evropský soud pro lidská práva potvrdil, že základem demokratické, pluralitní společnosti je snášenlivost a respektování stejné důstojnosti všech lidských bytostí. Evropský soud pro lidská práva dále rozhodl, že poznámky namířené proti hodnotám, na nichž je Úmluva založena, nemohou požívat ochrany přiznané v článku 10 (svoboda projevu)[12].

3.7. Zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání (článek 8)

Členské státy musí zajistit, aby vyšetřování nebo stíhání projevů nenávisti nebylo závislé na oznámení nebo obvinění ze strany oběti, a to alespoň v nejzávažnějších případech. Zatímco většina členských států má zvláštní, často horizontální trestněprávní předpisy, které v případě většiny trestných činů, včetně projevů nenávisti, zajišťují vyšetřování a/nebo stíhání z moci úřední, některé členské státy předložily judikaturu, oficiální prohlášení a jiné informace, aby prokázaly, že toto ustanovení je uplatňováno v praxi.

3.8. Pravomoc (článek 9)

Právní předpisy každého členského státu obsahují zásadu teritoriality, podle níž je stanovena pravomoc v případě trestných činů založených na nenávisti, pokud jde o skutky, jež byly spáchány *zcela nebo zčásti na jejich území*. Všechny členské státy kromě IE a UK oznámily rovněž trestněprávní předpisy, které výslovně rozšiřují jejich pravomoc na skutky, které byly spáchány *jedním z (jejich) státních příslušníků*. Zdá se, že IT, PT a RO z tohoto posledně uvedeného pravidla příslušnosti vyloučily projevy nenávisti.

Co se týká právnických osob, 21 členských států neposkytlo přesvědčivé informace s ohledem na provedení pravidla, že je nutno stanovit pravomoc, pokud jde o skutky spáchané *ve prospěch právnické osoby, která má své sídlo na území tohoto členského státu.*

Projevy nenávisti na internetu patří k jednomu z nejčastějších způsobů vyjádření rasistických a xenofobních postojů. Členské státy by proto měly mít prostředky k tomu, aby mohly v případě projevů nenávisti na internetu zasáhnout. Při stanovení pravomoci s ohledem na skutky spáchané na jejich území musí členské státy zajistit, aby byla jejich pravomoc rozšířena i na případy, kdy k jednání dochází prostřednictvím informačního systému a pachatel nebo materiály shromážděné v tomto systému se nacházejí na jejich území. Zdá se, že pouze CY provedl tato pravidla příslušnosti plně do svých právních předpisů. Právní předpisy DK, MT a SI obsahují výslovný odkaz na informační systémy a HR odkazuje na trestný čin spáchaný prostřednictvím elektronického tisku. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK a SE uvádějí, že se na případy projevů nenávisti na internetu vztahují obecná pravidla příslušnosti, neposkytly však žádné podrobné informace. BE, BG, DE, FR a UK na druhou stranu předložily judikaturu s cílem prokázat, že jejich soudy berou v potaz případy zahrnující informační systémy, přičemž se zdá, že většina z nich stanoví pravomoc v případě, kdy je pachatel fyzicky přítomen / pobývá v příslušné jurisdikci nebo kdy jsou materiály přístupné v této jurisdikci nebo jsou jednoznačně určeny veřejnosti v této zemi.

4. NAVRHOVANÉ POSTUPY K POSÍLENÍ UPLATŇOVÁNÍ RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ

Informace získané od členských států prokazují, že orgány odpovědné za vyšetřování a stíhání potřebují praktické nástroje a dovednosti, aby byly schopny určit trestné činy, na něž se

[11] Jak je stanoveno v čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv a obdobně v čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy o lidských právech výslovně ve vztahu ke svobodě projevu.

[12] Rozsudky ze dne 4.12.2003 (*Gündüz v. Turecko)* a 24.6.2003 (*Garaudy v. Francie)*.

vztahuje rámcové rozhodnutí, a zabývat se jimi a spolupracovat a komunikovat s oběťmi[13]. Měly by mít dostatečné znalosti příslušných právních předpisů a jednoznačné pokyny.

K osvědčeným postupům, které mohou podpořit uplatňování tohoto právního předpisu, patří existence zvláštních policejních útvarů pro vyšetřování trestné činnosti založené na nenávisti, zvláštních státních zastupitelství pro projevy a trestnou činnost založené na nenávisti, podrobných pokynů a rovněž zvláštního vzdělávání pro příslušníky policie, státní zástupce a soudce.

K lepšímu uplatňování může přispět rovněž výměna informací a osvědčených postupů spojením pracovníků donucovacích orgánů, státních zástupců a soudců, organizací občanské společnosti a jiných zúčastněných stran.

Kvůli své zvláštní povaze, včetně problémů při určování autorů nezákonného on-line obsahu a odstraňování takovéhoto obsahu, kladou projevy nenávisti na internetu na donucovací a justiční orgány zvláštní požadavky, pokud jde o odborné znalosti, prostředky a potřebu přeshraniční spolupráce.

U projevů a trestné činnosti založených na nenávisti je obvyklé, že ne vždy jsou oznámeny[14]. Kvůli povaze těchto trestných činů se oběti často obracejí na služby pro podporu obětí, místo aby trestný čin oznámily policii. Pro ochranu obětí projevů a trestné činnosti založených na nenávisti má proto zásadní význam urychlené provedení směrnice o obětech.

K účinnějšímu uplatňování rámcového rozhodnutí může přispět existence spolehlivých, srovnatelných a systematicky shromažďovaných údajů. Oznámené případy projevů a trestné činnosti založených na nenávisti by měly být vždy zaevidovány stejně jako průběh případu, aby bylo možno posoudit úroveň stíhání a výši trestů. Shromažďování údajů o projevech a trestné činnosti založených na nenávisti není v EU jednotné, a neumožňuje tudíž spolehlivé srovnání mezi jednotlivými zeměmi[15]. Komise všechny členské státy požádala, aby jí poskytly číselné údaje o výskytu projevů a trestné činnosti založených na nenávisti a o příslušné reakci v trestní rovině. Údaje, které poskytlo 17 členských států, jsou uvedeny v příloze této zprávy.

Rasistické a xenofobní postoje subjektů ovlivňujících veřejné mínění mohou přispět ke společenskému ovzduší, které schvaluje rasismus a xenofobii, a mohou proto propagovat závažnější formy jednání, jako je rasové násilí. Veřejné odsouzení rasismu a xenofobie ze strany orgánů, politických stran a občanské společnosti přispívá k uznání závažnosti těchto jevů a k aktivnímu boji proti projevům a jednání založeným na rasismu a xenofobii[16].

5. ZÁVĚR

V současnosti se zdá, že řada členských států neprovedla všechna ustanovení rámcového rozhodnutí úplně a/nebo správně, zejména ve vztahu k trestným činům popírání, schvalování a hrubého zlehčování některých zločinů. Většina členských států má předpisy týkající se podněcování k násilí a nenávisti založené na rasismu a xenofobii, zdá se však, že tyto předpisy neprovádějí vždy plně ustanovení o trestných činech, na něž se vztahuje rámcové

[13] Vyšetřování rasistických a xenofobních činů a použití vhodných trestů je nutné pro zajištění základních práv, jak potvrdil ESLP ve svých rozsudcích ze dne 6.7.2005 (*Nachova a další v. Bulharsko*), ze dne 10.3.2010 (*Cakir v. Belgie*) a ze dne 27.1.2011 (*Dimitrova a další v. Bulharsko*).

[14] Viz zejména zpráva Agentury Evropské unie pro základní práva *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* z roku 2012.

[15] *Tamtéž*.

[16] Viz rozsudky ESLP ze dne 6.7.2006 (*Erbakan v. Turecko*) a 16.7.2009 (*Féret v. Belgie*).

rozhodnutí. Určité nedostatky byly zjištěny rovněž ve vztahu k rasistickým a xenofobním pohnutkám trestných činů, odpovědnosti právnických osob a pravomoci.

Komise se proto domnívá, že úplné a správné provedení stávajícího rámcového rozhodnutí představuje první krok směrem k účinnému boji proti rasismu a xenofobii prostřednictvím trestního práva, a to jednotně v celé EU.

V roce 2014 naváže Komise s členskými státy dvoustranné dialogy s cílem zajistit úplné a správné provedení rámcového rozhodnutí, s náležitým přihlédnutím k Listině základních práv, a zejména svobodě projevu a sdružování[17].

[17] Viz článek 10 protokolu č. 36 Lisabonské smlouvy. Do 1. prosince 2014 nelze s ohledem na rámcová rozhodnutí zahájit řízení o nesplnění povinnosti.