EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## raamotsuse 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega) rakendamise kohta

{SWD(2014) 27 final}

## 1. SISSEJUHATUS

Kõik rassismi ja ksenofoobia ilmingud ja avaldumisvormid on ELi aluseks olevate väärtustega vastuolus. Lissaboni lepingus sätestatakse, et liit püüab tagada kõrge turvalisuse taseme kuritegevuse, rassismi ja ksenofoobia vältimise ja nende vastu võitlemise meetmetega[1].

Pärast seitse aastat kestnud läbirääkimisi võeti 28. novembril 2008 ühehäälselt vastu nõukogu raamotsus 2008/913/JSK teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega[2] (edaspidi „raamotsus"). Hoolimata kõnealuste läbirääkimiste keerukusest, mis tulenes peamiselt liikmesriikide õigussüsteemide ja -traditsioonide erinevustest sõnavabaduse õiguse kaitsel ja selle piirides, leidus siiski piisavalt suur ühisosa, et määratleda liiduülene kriminaalõiguslik lähenemine rassismi ja ksenofoobiat hõlmavale nähtusele tagamaks, et samalaadne tegu loetakse süüteoks kõikides liikmesriikides, ning et selliseid süütegusid toime pannud või nende suhtes vastutavaks tunnistatud füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes kohaldatakse tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

Rassismi ja ksenofoobia vastane võitlus peab toimuma kooskõlas põhiõigustega: raamotsus toetub vajadusele kaitsta üksikisikute, rühmade ja laiema ühiskonna õigusi, karistades rassismi ja ksenofoobia eriti jõhkraid vorme ning austades seejuures sõna- ja ühinemisvabadusega kaasnevaid põhiõigusi. Raamotsus hõlmab seega Euroopa Inimõiguste Kohtu väljendatud mõtet, et rassilise diskrimineerimise kõigi avaldumisvormide ja ilmingute vastu võitlemine on äärmiselt oluline. Otsuses lisatakse ka, et demokraatlikes ühiskondades võib osutuda vajalikuks karistada või isegi ennetada kõiki väljendusvorme, millega levitatakse, õhutatakse, edendatakse või õigustatakse sallimatusel põhinevat vaenu[3]. Vastavalt põhiõiguste hartas sätestatule tuleb raamotsust kohaldada kooskõlas põhiõiguste ja eelkõige sõna- ja ühinemisvabadusega.

Vastavalt aluslepingu protokolli nr 36 artikli 10 lõikele 1 ei ole komisjonil enne üleminekuperioodi lõppu 1. detsembril 2014 volitusi algatada enne Lissaboni lepingu jõustumist vastuvõetud raamotsuse suhtes Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 kohast rikkumismenetlust.

Raamotsuse kohaselt koostab komisjon nüüd kirjaliku aruande, milles hinnatakse, millises ulatuses on liikmesriigid kõnealuse õigusakti sätteid rakendanud. Kõnealuse aruande aluseks on liikmesriikide teatatud ülevõtmismeetmed (vt lisa) ning neilt komisjoni poolt analüüsi käigus taotletud tehniline teave (hõlmates sealhulgas liikmesriikide kohtupraktikat, ettevalmistustöid, suuniseid jne), samuti viielt valitsuse eksperdirühma kohtumiselt kogutud teave ja komisjoni tellitud uuring[4].

Liikmesriigid olid kohustatud edastama 28. novembriks 2010 nende sätete teksti, millega võetakse siseriiklikku õigusesse üle neile raamotsusega pandud kohustused. Kõik liikmesriigid on teatanud siseriiklikud meetmed, mis on vajalikud raamotsuse täitmiseks.

---

1 Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping") artikli 67 lõige 3.

2 ELT L 328, 6.12.2008, lk 55.

3 Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. septembri 1994. aasta otsus kohtuasjas (*Jersild vs. Taani*) ja 6. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas (*Erbakan vs. Türgi*) Vt ka 9. juuli 2013. aasta otsust kohtuasjas (*Vona vs. Ungari*), eelkõige kogunemis- ja ühinemisvabaduse kohta.

4 ELi liikmesriikides rassistliku või ksenofoobse vihakõne ja vihakuritegude suhtes kohaldatavat õigusraamistikku käsitlev uuring (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

## 2. RAAMOTSUSE PEAMISED OSAD

Raamotsusega määratletakse ühtne kriminaalõiguslik lähenemine rassismi ja ksenofoobia teatavatele vormidele, eelkõige kahte liiki kuritegude puhul, milleks on rassistlik ja ksenofoobne vihakõne ja vihakuritegu[5].

Vihakõnega seoses peavad liikmesriigid tagama, et järgmine tahtlik tegevus, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, on karistatav:

– avalik vägivallale või vihkamisele kihutamine, sealhulgas kirjutiste, piltide või muu materjali avaliku levitamise või jagamise kaudu;

– Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuudi artiklites

  – 6, 7 ja 8 määratletud genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine; või

  – 8. augusti 1945. aasta Londoni lepingule lisatud rahvusvahelise sõjatribunali harta artiklis 6 määratletud kuritegude

  avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga kihutatakse vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu.

Raamotsuse artikli 1 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid karistada *üksnes* tegu, mis i) võib rikkuda avalikku korda või mis ii) on ähvardav, kuritahtlik või solvav. Artikli 1 lõike 4 kohaselt võib iga liikmesriik muuta eespool esitatud kuritegude eitamise või mitteoluliseks tunnistamise karistatavaks *üksnes* juhul, kui selliste kuritegude toimepanemine on tuvastatud selle liikmesriigi siseriikliku kohtu ja/või rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega, või üksnes rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega. Sellist võimalust ei ole ettenähtud eespool nimetatud kuritegude õigustamise puhul.

Vihakuritegudega seoses peavad liikmesriigid tagama, et rassistlikku ja ksenofoobset motiivi loetaks raskendavaks asjaoluks või et sellist motiivi võib kohtus karistuse määramisel arvesse võtta.

## 3. DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE LIIKMESRIIKIDES

### 3.1. Rassistlik ja ksenofoobne vihakõne (artikkel 1)

*3.1.1. Avalik vägivallale või vihkamisele kihutamine*

Kuigi enamike liikmesriikide kriminaalseadustikud sisaldavad sätteid, mis käsitlevad vägivallale või vihkamisele kihutamist hõlmavat käitumist, on selleks kasutatav terminoloogia („provotseerimine”, „ärgitamine”, „levitamine”, „soodustamine”, „ässitamine”, „õhutamine” jne) ja kriteeriumid erinevad. Taanil, Soomel ja Rootsil puuduvad kihutamise jaoks eraldi sätted ning need riigid kasutavad sätteid, mis kriminaliseerivad rassi, nahavärvi, usutunnustuse või rahvusliku või etnilise päritolu suhtes ähvardavat, solvavat, kuritahtlikku, laimavat või halvustavat keelekasutust.

Enamik liikmesriike osutavad eraldi nii vägivallale kui ka vihkamisele (Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Austria, Portugal, Sloveenia, Slovakkia). Avaliku vägivallale või vihkamisele kihutamise kriminaliseerimine on kõnealuse õigusakti tõhususe seisukohast tähtis. Kui Eesti, Kreeka ja Portugal osutavad mõlemale terminile, siis Eestis peab see kujutama ohtu isiku elule, tervisele või varale. Kreeka kriminaliseerib kihutamist *tegudele*

[5] Raamotsuses kõnealuseid termineid siiski ei kasutata.

*või käitumisele, millega suure tõenäosusega kaasneb vihkamine või vägivald* ning Portugal nõuab väidetavate kurjategijate poolt täiendavat organiseerituse elementi, ükski neist kolmest elemendist ei ole raamotsuses sätestatud. Kui Tšehhi Vabariigi, Iirimaa, Ungari, Poola, Rumeenia ja Ühendkuningriigi õigusaktides nimetatakse selgesõnaliselt ainult vihkamist, siis on Iirimaa ja Ühendkuningriik seisukohal, et vägivald hõlmab ka vihkamist, Tšehhi Vabariigi arvates on see nii teatud asjaolude korral ning Ungari leiab, et see on kaetud siseriikliku kohtupraktika kaudu.

Raamotsuse kohaselt kujutavad kihutamise ohvrid endast isikute rühma või sellise rühma liikmeid. Kaksteist liikmesriiki (Belgia, Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Küpros, Leedu, Luksemburg, Malta, Austria, Portugal ja Slovakkia) nimetavad raamotsusega kooskõlas selgesõnaliselt rühmi ja üksikliikmeid, Hollandis on vihkamisele kihutamine suunatud *isikute vastu*, vägivallale kihutamine on aga suunatud ühe *isiku vastu*. Kaheksa liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Taani, Iirimaa, Hispaania, Ungari, Rumeenia, Soome ja Rootsi) viitavad selgesõnaliselt ainult isikute rühmale. Seitse liikmesriiki ei viita otseselt rühmadele ega üksikisikutele. Bulgaaria, Läti, Poola ja Sloveenia on seisukohal, et nende õigusaktides sätestatud süüteod hõlmavad nii rühmi kui ka üksikisikuid, Eesti, Itaalia ja Ühendkuningriik ei ole selle kohta üksikasjalikku teavet esitanud. Eestis on kihutamine kriminaliseeritud juhul, kui sellega seatakse ohtu isiku elu.

Raamotsust kohaldatakse juhul, kui kihutamise ohvrid määratakse kindlaks rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära, rahvuse või etnilise päritolu alusel. Põhjuste loetelu ei ole kõigis liikmesriikides üle võetud, kuid tundub, et kõnealune eesmärk on üldiselt täidetud. Belgia, Horvaatia, Küpros ja Slovakkia nimetavad selgesõnaliselt kõiki põhjuseid ning tundub, et Luksemburg on seda teinud, kasutades sünnipära perekonnastaatuse vastena. Taani, Iirimaa, Austria, Portugal, Rootsi ja Ühendkuningriik nimetavad kõiki põhjuseid peale sünnipära. Bulgaaria, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti ja Ungari aga on välja jätnud viited nii nahavärvile kui ka sünnipärale. Malta ja Sloveenia on välja jätnud viited sünnipärale ja rahvusele, Leedu aga ei nimeta nahavärvi ega etnilist päritolu. Tšehhi Vabariik, Kreeka, Madalmaad, Poola ja Rumeenia on välja jätnud viited nahavärvile, sünnipärale ja rahvusele. Termineid päritolu (Eesti, Prantsusmaa, Sloveenia ja Soome) ning etniline päritolu (Rumeenia) võib pidada tähenduselt võrdseks terminiga sünnipära. Tundub, et termin kodakondsus (Bulgaaria ja Leedu) ei peegelda termini rahvus laiemat tähendust.

*3.1.2. Vägivallale või vihkamisele kihutavate kirjutiste, piltide või muu materjali avalik levitamine või jagamine*

Raamotsuses sätestatakse, et kriminaliseerida tuleb ka kirjutiste, piltide või muu materjali avaliku levitamise või jagamise kaudu vägivallale või vihkamisele kihutamine, märkides, et see ei peaks hõlmama ainult suulist suhtlust. Vastavalt raamotsusele nimetab enamik liikmesriike (Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Prantsusmaa, Horvaatia Küpros, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal ja Ühendkuningriik) süütegu käsitlevates sätetes spetsiifilisi levitamisvahendeid. Mõned liikmesriigid osutavad aga kriminaalseadustiku sätete üldisele tõlgendamisele (Tšehhi Vabariik, Ungari ja Slovakkia), ametlikele aruannetele (Soome) või teemat käsitlevatele ettevalmistustöödele (Rootsi). Läti osutab kohtupraktikale, mille alusel on sellesisuline internetisuhtlus karistatav. Hispaania kasutab väljendit *levitab solvavat teavet* ning Itaalia terminit *levitab ideid*. Eesti, Austria ja Sloveenia sätestavad vaid, et tegevus tuleb toime panna avalikult ning Taani sätestab, et avalikult või kavatsusega laiemalt levitada.

### *3.1.3. Genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine*

Raamotsuses sätestatakse, et liikmesriigid peavad kriminaliseerima rahvusvahelise kriminaalkohtu statuudi artiklites 6, 7 ja 8 määratletud kuritegude (genotsiid, inimsusevastased kuriteod ja sõjakuriteod), mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele sellise isikute rühma või rühma liikme vastu.

Kõnealust sätet on võimalik üle võtta ilma selgesõnalise viiteta rahvusvahelise kriminaalkohtu statuudile juhul, kui asjaomase liikmesriigi õigusaktides sätestatakse statuudis esitatuga võrdväärsed genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude määratlused. Kaheksa liikmesriiki (Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Luksemburg, Leedu, Malta, Sloveenia ja Slovakkia) on kriminaliseerinud kolme tüüpi tegevuse (st avalik õigustamine, eitamine ja mitteoluliseks tunnistamine). Küpros, Luksemburg, Malta, Sloveenia ja Slovakkia viitavad selgesõnaliselt statuudi eespool nimetatud artiklitele või kordavad neid väga lähedaselt. Slovakkia nõuab, et kõnealune käitumine peab rühma või üksikisikut halvustama või ähvardama.

Seitse liikmesriiki ei viita selgesõnaliselt kõigile kolmele nimetatud käitumisviisile. Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola viitavad ainult õigustamisele, Portugal eitamisele ning Läti ja Rumeenia õigustamisele või eitamisele (Rumeenia on kriminaliseerinud ainult materjalide levitamise kaudu toimuva *tähtsuse vähendamise*). Läti ja Portugal viitavad kõigile rahvusvahelistele kuritegudele, Rumeenia viitab aga genotsiidile ja inimsusevastastele kuritegudele ning Hispaania ja Itaalia ainult genotsiidile.

Tõenäoliselt vägivallale või vihkamisele kihutavale käitumisele esitatava mõju osas ei nõua Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Luksemburg ega Rumeenia, et kõnealune käitumine toimuks viisil, mis tõenäoliselt kihutab vägivallale ja vihkamisele, samal ajal nõuavad Bulgaaria, Hispaania, Poola ja Sloveenia enamate kriteeriumide täitmist, kui ainult vägivallale ja vihkamisele kihutamise tõenäolisus.

Kolmeteistkümne liikmesriigi (Belgia, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Iirimaa, Ungari, Madalmaad, Austria, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik) kriminaalõiguses puuduvad kõnealust käitumist käsitlevad sätted. Saksamaa ja Madalmaad märgivad, et holokausti eitamise ja/või mitteoluliseks tunnistamise suhtes kohaldatavat siseriiklikku kohtupraktikat kohaldatakse ka kõnealuse artikliga hõlmatud käitumise suhtes.

### *3.1.4. Rahvusvahelise sõjatribunali hartas määratletud kuritegude avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine*

Raamotsusega kohustatakse liikmesriike kriminaliseerima Euroopa teljeriikide peamiste sõjakurjategijate poolt toime pandud rahu- ja inimsusevastaste ning sõjakuritegude avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine. Sellist käitumist võib pidada antisemitismi konkreetseks ilminguks, kui see toimub viisil, mis võib kihutada vägivallale või vihkamisele. Seetõttu on oluline, et sellise käitumise suhtes on liikmesriikide karistusseadustike alusel võimalik esitada süüdistus[6].

---

[6] Euroopa Inimõiguste Kohus märkis, et „*inimsusevastaste kuritegude eitamine on üks kõige tõsisemaid juutide rassilise solvamise ja nende suhtes vihkamisele kihutamise vorme*" (24. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas *Garaudy vs. Prantsusmaa*, ). Lisaks sellele jäetakse *Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 17* [õiguste väärkasutamise keelamine] artikli 10 [sõnavabadus] *kaitse alt välja selgelt kindlaks tehtud ajalooliste faktide nagu holokausti toimumise eitamine või kahtluse alla*

Kõnealust sätet on võimalik üle võtta ilma konkreetse viitamiseta rahvusvahelise sõjatribunali hartale juhul, kui on ilmne, et viidatakse Euroopa teljeriikide poolt toime pandud konkreetsetele ajaloolistele kuritegudele. Prantsusmaa, Küpros, Luksemburg ja Slovakkia viitavad selgesõnaliselt rahvusvahelise sõjatribunali hartale, kuid Prantsusmaa õigusaktid piirduvad praegu kuritegude *vaidlustamisega* ning Luksemburgi õigusaktides ei viidata rahuvastastele kuritegudele.

Kuus liikmesriiki (Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Leedu, Ungari ja Austria) viitavad kõnealuste kuritegude toimepanijatena *natsionaalsotsialistlikule režiimile* või *Natsi-Saksamaale*. Nendest kuuest liikmesriigist viitab Belgia konkreetselt ainult genotsiidile, Tšehhi Vabariik ja Ungari viitavad aga genotsiidile ja muudele inimsusevastastele kuritegudele. Rumeenia viitab holokausti eitamisele ja õigustamisele, viidates ainult materjalide levitamise kaudu toimuvale *tähtsuse vähendamisele*. Sloveenia viitab holokausti eitamisele, õigustamisele ja mitteoluliseks tunnistamisele. Leedu ja Poola piirduvad süüdistuste esitamisel *Leedu või Poola rahva või kodanike suhtes* natsionaalsotsialistliku režiimi poolt toimepandud kuritegudega, Poola viitab ainult kuritegude eitamisele.

Ülejäänud 15 liikmesriigil (Bulgaaria, Taani, Eesti, Kreeka, Iirimaa, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Läti, Malta, Madalmaad, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik) puuduvad erisätted, millega kõnealune käitumine oleks kriminaliseeritud. Madalmaad, Soome ja Ühendkuningriik on edastanud süüdimõistvad otsused holokausti eitamise, õigustamise ja mitteoluliseks tunnistamise eest, mis põhinevad kriminaalõiguse sätetel, millega karistatakse vastavalt kihutamist, etnilistel alustel toimuvat ässitamist või vihkamise õhutamist.

### *3.1.5. Valikulised kriteeriumid*

Teatavad liikmesriigid on kasutanud artikli 1 lõikes 2 sätestatud valikuvõimalust, võimaldades liikmesriikidel karistada ainult vihakõnet, mis i) toimub viisil, mis võib rikkuda avalikku korda või ii) on ähvardav, kuritahtlik või solvav. Küpros ja Sloveenia kordavad kõnealust sätet, võimaldades mõlema nimetatud alternatiivi kasutamist. Austrias sõltub vägivallale (mitte vihkamisele) kihutamise kuritegelik iseloom sellest, kas see võib rikkuda avaliku korda. Saksamaal leitakse, et mis tahes eespool nimetatud käitumisega võidakse rikkuda avalikku korda. Samuti viidatakse Ungari kohtupraktikas sellise käitumise puhul suutlikkusele tõenäoliselt rikkuda avalikku korda. Malta puhul tundub, et vägivallale või vihkamisele kihutamist käsitatakse kuriteona, kui see on ähvardav, kuritahtlik või solvav käitumine, Leedu puhul on õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine kuritegu mõlemal juhul. Iirimaal ja Ühendkuningriigis sõltub vihkamise õhutamine sellest, kas see on ähvardav, kuritahtlik või solvav.

Prantsusmaa, Küpros, Leedu, Luksemburg, Malta, Rumeenia ja Slovakkia on otsustanud kasutada artikli 1 lõikes 4 esitatud võimalust teo korral, mille raames avalikult eitatakse või tunnistatakse mitteoluliseks rahvusvahelise kriminaalkohtu statuudis määratletud kuritegusid. Küpros, Leedu, Luksemburg, Rumeenia ja Slovakkia kasutavad seda võimalust teo korral, mille raames avalikult eitatakse või tunnistatakse mitteoluliseks rahvusvahelise sõjatribunali hartas määratletud kuritegusid[7].

---

*seadmine* (Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas *Lehideux ja Isorni vs. Prantsusmaa*).

[7] Kõnealust võimalust ei saa kasutada kõnealuste kuritegude õigustamise korral.

### 3.2. Kihutamine ja kaasaaitamine (artikkel 2)

Artiklis 2 käsitletakse artiklis 1 loetletud kuritegudele kihutamist ja nendele kaasaaitamist. Peaaegu kõik liikmesriigid kohaldavad selliste tegude suhtes üldisi horisontaalseid eeskirju[8].

### 3.3. Kriminaalkaristused (artikkel 3)

Enamik liikmesriike on täitnud nõudmise, mille kohaselt on vihakõne karistatav kriminaalkorras *maksimummääraga,* milleks on vähemalt ühe- kuni kolmeaastane vanglakaristus. Karistuse maksimummäär vihakõne korral ulatub 1 aastast (Belgia) 7 aastani (Ühendkuningriik, süüdistusakti alusel süüdimõistmise korral) ning mitmed liikmesriigid (Belgia, Kreeka, Iirimaa, Prantsusmaa, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Madalamaad, Poola, Rumeenia, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik) on andnud kohtutele võimaluse määrata alternatiivina vangistusele rahatrahvi. Karistuse maksimummäär kuritegude õigustamise, eitamise või mitteoluliseks tunnistamise korral ulatub ühest aastast ja trahvist (Belgia) 20 aastani (Austria). Saksamaa, Prantsusmaa, Küpros, Läti, Leedu ja Rumeenia on andnud kohtutele võimaluse määrata ka rahatrahv või mõni muu karistus.

### 3.4. Rassistlik ja ksenofoobne vihakuritegu (artikkel 4)

Raamotsuse kohaselt peavad liikmesriigid oma kriminaalseadustike raames võtma meetmeid rassistliku ja ksenofoobse motiivi suhtes või tagama, et kohtud võtavad sellist motiivi karistuse määramisel arvesse. Rassistlike ja ksenofoobsete motiivide diskrimineeriva iseloomu ning nende mõju tõttu üksikisikutele, rühmadele ja ühiskonnale laiemalt, peavad liikmesriigid tagama, et rassistlikud ja ksenofoobsed motiivid oleksid asjaomaselt paljastatud ning et nende suhtes võetaks piisavaid meetmeid.

Viisteist liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Taani, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Malta, Austria, Rumeenia, Soome, Rootsi ja Slovakkia) on kasutanud artiklis 4 nimetatud esimest võimalust, sätestades oma kriminaalseadustikes, et rassistlikku ja ksenofoobset motiivi *peetakse* raskendavaks asjaoluks *kõigi kuritegude* puhul. Kaheksas liikmesriigis (Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari, Poola, Portugal ja Ühendkuningriik) peetakse rassistlikku või ksenofoobset motiivi raskendavaks asjaoluks teatavate (sageli vägivaldsete) kuritegude puhul nagu seda on mõrv, raske kehavigastuse tekitamine ning muu isikute või vara vastane vägivald. Kolm liikmesriiki viimasena nimetatust rühmast kasutavad ka artiklis 4 sätestatud teist võimalust,: nende kriminaalõiguses on sätestatud, et kohtud võivad rassistlikku motiivi arvesse võtta (Belgia) või on need riigid esitanud kohtupraktika näiteid ja üksikasjaliku statistika, mille kohaselt võetakse rassistlikku ja ksenofoobset motiivi arvesse (Saksamaa ja Ühendkuningriik).

Poola, Portugal ja Sloveenia viitavad üldistele kriminaalõiguse sätetele, mille kohaselt võetakse arvesse kurjategija üldist motiivi ning Eesti viitab muudest alusmotiividest tulenevatele raskendavatele asjaoludele. Ungari viitab märkimisväärsele arvule registreeritud vihakuritegudele ning süüdimõistvatele otsustele, kuid ei ole siiani esitanud asjaomase kohtupraktika näiteid. Madalmaad viitavad ametlikule suunisdokumendile, milles märgitakse, et rassistlikku või ksenofoobset motiivi tuleks arvesse võtta. Iirimaa ja Luksemburg aga märgivad vaid, et kohtud võivad motiivi alati arvesse võtta.

### 3.5. Juriidiliste isikute vastutus ja nende suhtes kohaldatavad karistused (artiklid 5–6)

Juriidilised isikud tuleb vastutusele võtta vihakõnede eest, mida on esitanud isik, kellel on kõnealuse juriidilise isiku juures *juhtiv koht* või kui sellise isiku järelevalve puudumise tõttu

[8] Ilmneb, et ainult Malta on pühendanud kõnealustele kuritegudele kihutamisele ja neile kaasaaitamisele eraldi sätte.

osutus võimalikuks vihakõne esitamine tema alluvuses oleva isiku poolt. Kuigi raamotsusega ei kohustata liikmesriike määrama kriminaalkaristusi, peavad karistused igal juhul olema *tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad*.

Enamike liikmesriikide õigusaktid (välja arvatud Kreeka, Hispaania, Itaalia ja Slovakkia[9]) käsitlevad juriidiliste isikute vastutust vihakõne korral, enamikel juhtudel on see reguleeritud kriminaalseadustiku horisontaalsete sätetega[10] ning selle eest on ette nähtud kriminaalõiguslikud trahvid.

Artikkel 5 tuleb üle võtta *kõigi* isikute puhul, kes tegutsevad juriidilise isiku kasuks. Mõnede liikmesriikide õigusaktid ei ole selles küsimuses selged (Belgia, Taani ja Luksemburg). Teiste liikmesriikide puhul tundub, et on seatud lisatingimusi nagu näiteks asjaolu, et juriidiline isik peab teost *ise kasu saama* (Bulgaaria), nõue, et *kuritegu on vastuolus juriidilise isiku ülesannetega* (Horvaatia) ning reegel, mille kohaselt võib juriidiliste isikute suhtes meetmeid võtta ainult juhul, kui kohus on *varasemalt* määranud karistuse füüsilisele isikule (Ungari).

### 3.6. Põhiõiguslikud normid ja aluspõhimõtted (artikkel 7)

Prantsusmaa, Ungari, Rootsi ja Ühendkuningriik on viidanud oma teadetes raamotsuse artiklile 7.

Komisjon pöörab erilist tähelepanu sellele, et vastavalt põhiõiguste hartas sätestatule tagatakse raamotsuse ülevõtmisel kõigi põhiõiguste täielik austamine, mis tuleneb ka liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest.

Vastavalt põhiõiguste hartas ning Euroopa inimõiguste konventsioonis kehtestatule peab põhiõiguste ja -vabaduste teostamise mis tahes piiramine olema seadusega ette nähtud ning arvestama kõnealuste õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi[11].

Euroopa Inimõiguste Kohus tunnistab, et sallivus ja kõigi inimeste võrdse väärikuse austamine on demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna aluseks. Lisaks sellele ollakse seisukohal, et konventsiooni alusväärtuste vastu suunatud märkused ei saa olla artiklis 10 sätestatud kaitse all (sõnavabadus)[12].

### 3.7. Uurimise või kohtumenetluse algatamine (artikkel 8)

Liikmesriigid peavad tagama, et vihakõne uurimine või selle üle kohtumenetluse algatamine ei sõltu teo ohvri tunnistusest või süüdistusest, vähemalt kõige tõsisemate juhtude korral. Kuigi enamikel liikmesriikidest on spetsiifilised, sageli horisontaalsed kriminaalõiguslikud sätted, millega tagatakse oluliste kuritegude, sealhulgas vihakõne korral *ex officio* uurimine ja/võisüüdistuse esitamine, on teatavad liikmesriigid esitanud näiteid kohtupraktikast, ametlikke avaldusi ja muud teavet, et näidata, et kõnealust sätet rakendatakse praktikas.

### 3.8. Jurisdiktsioon (artikkel 9)

Iga liikmesriigi õigusaktid hõlmavad territoriaalsuse põhimõtet, mille kohaselt määratakse vihakõnesid käsitlevate süütegude jurisdiktsioon vastavalt sellel, kas tegu on pandud toime

---

9 Slovakkia sätestab kaudse vastutuse, võimaldades „rahasumma arestimist”.

10 Prantsusmaal on teatavate meedia kaudu toime pandud kuritegude jaoks spetsiaalne süsteem, millega välistatakse juriidiliste isikute vastutus.

11 Sätestatud põhiõiguste harta artikli 52 lõikega 1 ja sarnaselt Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 10 lõikega 2, eelkõige seoses sõnavabadusega.

12 4. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas (*Gündüz vs. Türgi)* ja 24. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas (*Garaudy vs. Prantsusmaa).*

*täielikult või osaliselt liikmesriigi territooriumil*. Kõik liikmesriigid peale Iirimaa ja Ühendkuningriigi on teatanud kriminaalõiguslikest sätetest, millega spetsiaalselt laiendatakse oma jurisdiktsiooni *selle liikmesriigi kodaniku toime pandud tegudele*. Itaalia, Portugal ja Rumeenia puhul tundub, et kõnealune jurisdiktsiooni säte vihakõnet ei hõlma.

Juriidiliste isikute puhul on 21 liikmesriiki esitanud mittetäieliku teabe sellise sätte ülevõtmise kohta, mille kohaselt tuleb jurisdiktsioon kehtestada juhul, kui tegu on toime pandud *sellise juriidilise isiku huvides, mille peakontor asub kõnealuse liikmesriigi territooriumil.*

Internetis toimepandav vihakõne on üks kõige levinumaid rassistlike ja ksenofoobsete seisukohtade levitamise viise. Sellest tulenevalt peaks liikmesriikidel olema vahendid, millega internetis toimepandud vihakõne korral sekkuda. Enda territooriumil toime pandud tegude üle jurisdiktsiooni kehtestamisel peavad liikmesriigid tagama, et nende jurisdiktsioon laieneb ka sellistele juhtudele, mille puhul tegu on toime pandud infosüsteemi abil, ning õiguserikkuja ja kõnealuse süsteemi materjalid asuvad tema territooriumil. Näib, et ainult Küpros on kõnealused jurisdiktsiooni sätted oma õigusaktidesse täielikult üle võtnud. Taani, Malta ja Sloveenia õigusaktides viidatakse spetsiaalselt infosüsteemidele ning Horvaatia õigusaktides viidatakse elektroonilise meedia kaudu toime pandud süüteole. Tšehhi Vabariik, Luksemburg, Ungari, Austria, Portugal, Rumeenia, Slovakkia ja Rootsi väidavad, et nende üldine jurisdiktsiooni säte hõlmab internetis toime pandavat vihakõne, kuid ei ole selle kohta üksikasjalikku teavet esitanud. Teisalt on Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik esitanud näiteid kohtupraktika kohta, näitamaks, et nende kohtud omavad teavet juhtumite kohta, mis hõlmavad infosüsteeme, millest enamiku puhul tundub, et jurisdiktsioon on kehtestatud juhul, kui õiguserikkuja on füüsiliselt kohal/resideerub asjaomases jurisdiktsioonis või kui materjal oli selles jurisdiktsioonis kättesaadav või selgelt suunatud selle riigi avalikkusele.

## 4. RAAMOTSUSE RAKENDAMISE TÕHUSTAMISEKS SOOVITATUD MEETMED

Liikmesriikidelt saadud teave näitab, et uurimise ja süüdistuse esitamise eest vastutavad ametiasutused vajavad raamotsusega hõlmatud õigusrikkumiste kindlaks tegemiseks ja lahendamiseks ning ohvritega suhtlemiseks praktilisi vahendeid ja oskusi.[13] Nad peaksid asjaomaseid õigusakte piisavalt hästi tundma ja neil peaks nende kohta olema selged juhised.

Spetsiaalsete vihakuritegudega tegelevate politseiüksuste, vihakõnedele ja -kuritegudele spetsialiseerunud eriprokuratuuride, üksikasjalike suuniste ning politsei, prokuröride ja kohtunike erikoolituse olemasolu on hea tava, mis võib käesoleva õigusakti rakendamise toetamisele kaasa aidata.

Paremale rakendamisele aitab kaasa ka õiguskaitseametnike, prokuröride ja kohtunike, kodanikuühiskonna organisatsioonide ning muude sidusrühmade koostöö raames toimuv teabe- ja heade tavade vahetus.

Oma erilise laadi tõttu, muu hulgas raskus tuvastada internetis pakutava ebaseadusliku infosisu autoreid ning sellist sisu eemaldada, tekitab internetis levitatav vihakõne õiguskaitse- ja kohtuasutustele teadmiste, vahendite ja piiriülese koostöö osas erivajadusi.

[13] Rassistlike ja ksenofoobsete tegude uurimine ning asjaomaste karistuste kohaldamine on vajalik põhiõiguste järgimiseks, nagu seda kinnitavad Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas (*Nachova ja teised vs. Bulgaaria*), 10. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas (*Cakir vs. Belgia*) ja 27. jaanuari 2011. aasta otsus kohtuasjas (*Dimitrova ja teised vs. Bulgaaria*).

Teatamata jätmine on vihakõne ja vihakuritegude puhul väga levinud[14]. Kõnealuste kuritegude olemuse tõttu pöörduvad ohvrid sageli ohvriabiteenuste, mitte politsei poole. Kuriteoohvrite direktiivi kiire rakendamine on seega vihakõne ja -kuritegude ohvrite kaitsmiseks väga oluline.

Usaldusväärsed, võrreldavad ja süstemaatiliselt kogutud andmed võivad raamotsuse tõhusamale rakendamisele kaasa aidata. Vihakõnet ja vihakuritegusid käsitlevad vahejuhtumid ning nendega seotud asjaolud tuleks alati registreerida, et oleks võimalik hinnata süüdistuste esitamise ja karistuste taset. Vihakõne ja vihakuritegude kohta andmete kogumine ei ole ELis ühtne ning sellest tulenevalt ei ole võimalik neid andmeid riikide vahel usaldusväärselt võrrelda[15]. Komisjon palus kõigil liikmesriikidel esitada andmed vihakõnede ja vihakuritegude esinemise ning nendega seotud kriminaalmeetmete kohta. 17 liikmesriigi poolt esitatud teave on esitatud käesoleva aruande lisas.

Arvamusliidrite väljendatud rassistlikud ja ksenofoobsed seisukohad võivad kaasa aidata sotsiaalse kliima tekkele, milles õigustatakse rassismi ja ksenofoobiat ning see võib kaasa tuua veelgi tõsisemaid kuritegusid nagu näiteks rassistlik vägivald. Ametiasutuste, erakondade ja kodaniku ühiskonna poolne rassismi ja ksenofoobia avalik hukkamõist aitab kaasa kõnealuste nähtuste tõsiduse teadvustamisele ning aktiivsele võitlusele rassistliku ja ksenofoobse kõne ja käitumise vastu[16].

## 5. KOKKUVÕTE

Praegu tundub, et mitmed liikmesriigid ei ole raamotsuse kõiki sätteid täielikult ja/või korrektselt üle võtnud. See hõlmab eelkõige teatavate kuritegude eitamist, õigustamist ja mitteoluliseks tunnistamist. Enamikul liikmesriikidest on olemas sätted, mis käsitlevad rassistlikule ja ksenofoobsele vägivallale ja vihkamisele kihutamist, kuid näib, et nendega ei võeta alati üle täielikult kõiki raamotsusega hõlmatud süütegusid. Teatavaid erinevusi on ka märgata kuritegude rassistlikus ja ksenofoobses motiivis, juriidiliste isikute vastutuses ning jurisdiktsioonis.

Komisjon on seega seisukohal, et kehtiva raamotsuse täielik ja korrektne ülevõtmine kujutab endast esimest sammu rassismi ja ksenofoobia vastase tõhusa võitluse suunas, kasutades selleks kriminaalõigust ühtsel viisil kogu ELis.

Komisjon astub 2014. aastal liikmesriikidega kahepoolsetesse dialoogidesse, et tagada raamotsuse täielik ja korrektne ülevõtmine, võttes seejuures arvesse põhiõiguste hartat ning eelkõige sõna- ja ühinemisvabadust[17].

---

14 Vt eelkõige Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti aruannet *Vihakuritegude nähtavaks tegemine Euroopa Liidus: tunnistagem ohvrite õigusi* 2012.

15 *Ibidem*.

16 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 6. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas (*Erbakan vs. Türgi*) ja 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas (*Féret vs. Belgia*).

17 Viide Lissaboni lepingu protokolli nr 36 artiklile 10. Raamotsuste suhtes ei ole võimalik rikkumismenetlusi algatada enne 1. detsembrit 2014.