



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.1.27.
COM(2014) 27 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi
eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008/913/IB tanácsi kerethatározat
végrehajtásáról**

{SWD(2014) 27 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008/913/IB tanácsi kerethatározat végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A rasszizmus és idegengyűlölet minden formája és megnyilvánulása összeférhetetlen az Európai Unió alapjául szolgáló értékekkel. A Lisszaboni Szerződés szerint az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik¹.

A rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008/913/IB tanácsi kerethatározatot² (a továbbiakban: a kerethatározat) hét év egyeztetés után 2008. november 28-án fogadták el egyhangúan. Ezen tárgyalások bonyolult természete leginkább a véleménynyilvánítás szabadságához való jog védelmére és annak korlátaira vonatkozó tagállami jogrendszerek és hagyományok közötti különbségeknek tudható be. Ugyanakkor elegendő közös alap állt rendelkezésre a rasszizmus és az idegengyűlölet uniós szintű büntetőjogi megközelítésének meghatározásához annak biztosítása érdekében, hogy ugyanaz a magatartás valamennyi tagállamban jogsértésnek minősül, és az ilyen jogsértéseket elkövető magánszemélyek és jogi személyek hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetésekre számíthatnak.

A rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemmel az alapvető jogok keretén belül kell foglalkozni: a kerethatározat az egyének, csoportok és általában a társadalom jogai védelmének szükségességére épít, amikor a rasszizmus és az idegengyűlölet különösen súlyos formáit bünteti, a gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett. Ennek megfelelően magában foglalja „a faji megkülönböztetés minden formája és megnyilvánulása elleni küzdelem létfontosságú jelentőségét”, ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bírósága is hangsúlyozta. A bíróság kinyilvánította annak szükségességét, hogy „demokratikus társadalmakban minden olyan megnyilvánulást szankcionáljanak vagy akár meg is előzzenek, amely intolerancián alapuló gyűlöletet terjeszt, ösztönöz, elősegít vagy igazol”³. A kerethatározatot az Alapjogi Chartában meghatározott alapvető jogokkal – különösen a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságával – összhangban kell értelmezni.

A szerződésekhez csatolt (36.) sz. jegyzőkönyv 10. cikkének (1) bekezdésében meghatározottakkal összhangban a 2014. december 1-jén lejáró átmeneti időszak vége előtt a Bizottságnak nincs hatásköre az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás megindítására a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően elfogadott kerethatározatokra nézve.

A kerethatározat most kötelezi a Bizottságot, hogy állítson össze egy írásos jelentést arra nézve, hogy a tagállamok milyen mértékben hajtották végre ezen jogszabály valamennyi rendelkezését. Ez a jelentés a tagállamok által megküldött átültető rendelkezésekre (lásd a mellékletet), a tagállamoktól a Bizottság által az elemzéshez bekért technikai információkra

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 67. cikkének (3) bekezdése.

² HL L 328., 2008.12.6., 55. o.

³ Az EJEB 1994.9.23-i (*Jersild kontra Dánia*) és 2006.7.6-i (*Erbakan kontra Törökország*) ítéletei. Lásd még a 2013.7.9-i, kifejezetten a gyülekezési és egyesülési szabadságról hozott ítéletet (*Vona kontra Magyarország*).

(ideértve a nemzeti bírósági gyakorlatot, az előkészítő munkákat, az iránymutatásokat stb.), továbbá az öt kormányzati szakértői csoport üléséről begyűjtött információkra és egy, a Bizottság által megrendelt tanulmányra épül⁴.

A tagállamoknak a kerethatározat által rájuk rótt kötelezettségek nemzeti jogba való átültetését megvalósító rendelkezések szövegét 2010. november 28-ig meg kellett küldeniük. Minden tagállam megküldte a kerethatározatnak való megfelelés érdekében tett nemzeti intézkedéseket.

2. A KERETHATÁROZAT FŐ ELEMEI

A kerethatározat közös büntetőjogi megközelítést határoz meg a rasszizmus és az idegengyűlölet bizonyos formáival szemben, nevezetesen kétfajta jogsértésre nézve, amelyek közismert elnevezése rasszista és idegengyűlölő gyűlöletbeszéd, illetve gyűlölet-bűncselekmény⁵.

Ami a „gyűlöletbeszédet” illeti, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a következő viselkedés büntetendő, amikor faj, bőrszín, vallás, származás vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozás alapján meghatározott embercsoportok vagy ilyen csoportokhoz tartozó személyek ellen irányul:

- nyilvánosság előtt erőszakra vagy gyűlöletre uszítás, ideértve röpiratok, képek vagy egyéb anyagok nyilvános terjesztését vagy forgalmazását;
- a Nemzetközi Büntetőbíróság (a továbbiakban: NBB) statútumának 6., 7. és 8. cikkében meghatározott emberiség elleni és háborús bűncselekmények
 - nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése; vagy
 - a Nemzetközi Katonai Törvényszéknek az 1945. április 8-i Londoni Egyezményhez csatolt chartája 6. cikkében meghatározott bűncselekmények, amennyiben az adott cselekményt olyan módon valósítják meg, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas.

A kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdése alkalmazásakor a tagállamok dönthetnek úgy, hogy *kizárólag* azt a cselekményt büntetik, amely i. a közrend megzavarására alkalmas, vagy ii. fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegű. Az 1. cikk (4) bekezdésének értelmében a fent említett bűncselekmények tagadását vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetését bármely tagállam *csak abban az esetben* rendelheti büntetni, ha az ezen bűncselekmények elkövetését az adott tagállam nemzeti bíróságának és/vagy valamely nemzetközi bíróságnak a jogerős határozata, vagy csak valamely nemzetközi bíróság jogerős határozata állapította meg. Ez a lehetőség nem áll fenn a fent említett bűncselekmények védelmezésére.

A „gyűlölet-bűncselekmény” vonatkozásában a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a rasszista és idegengyűlölő indíték súlyosbító körülménynek számítsa, vagy az ilyen indítékot a bíróságok a büntetések kiszabásánál figyelembe vehessék.

⁴ Az uniós tagállamokban a rasszista vagy idegengyűlölő gyűlöletbeszédre és a gyűlölet-bűncselekményre vonatkozó jogi keretéről szóló tanulmány (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

⁵ Ezeket a kifejezéseket ugyanakkor a kerethatározat nem használja.

3. AZ IRÁNYELV TAGÁLLAMOK ÁLTALI ÁTÜLTETÉSE

3.1. Rasszista és idegengyűlölő gyűlöletbeszéd (1. cikk)

3.1.1. Nyilvános erőszakra vagy gyűlöletre uszítás

Bár a legtöbb tagállami büntető törvénykönyvben szerepelnek olyan rendelkezések, amelyek az „erőszakra vagy gyűlöletre uszítás” alá eső viselkedésekre vonatkoznak, a használt terminológia („előidéz”, „kelt”, „terjeszt”, „elősegít”, „felbujt”, „ösztönöz” stb.) és az alkalmazott kritériumok eltérőek. Dánia, Finnország és Svédország nem rendelkezik különös rendelkezésekkel az uszításra nézve és olyan rendelkezéseket használnak, amelyek büntetik a faj, bőrszín, vallás vagy nemzeti vagy etnikai hovatartozás alapján használt fenyegető, sértő, gyalázkodó, becsületsértő vagy becsmérlő nyelvezetet.

A tagállamok többsége kifejezetten hivatkozik mind az erőszakra, mind a gyűlöletre (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Ezen jogi eszköz hatékonysága szempontjából fontos, hogy mind az erőszakra, mind pedig a gyűlöletre való nyilvános uszítás büntethető legyen. Noha Észtország, Görögország és Portugália mindkét kifejezést használja, Észtország megköveteli, hogy az egy adott személy életére, egészségére és tulajdonára veszélyt eredményezzen, Görögország bünteti a *cselekedetekre vagy tevékenységekre uszítást, amelyek valószínűleg gyűlölethez vagy erőszakhoz vezetnek*, Portugália egy további szervezeti elemet igényel a feltételezett elkövetők részéről; egyik sem szerepel a kerethatározatban. Míg a cseh, ír, magyar, lengyel és egyesült királyságbeli jogszabály csak a gyűlöletet tartalmazza kifejezetten, Írország és az Egyesült Királyság az erőszak fogalmát a gyűlölet kifejezés által hatékonyan lefedettnek tartja, Csehország bizonyos körülmények között tartja lefedettnek, Magyarország pedig a nemzeti ítélkezési gyakorlat által lefedettnek tartja.

A kerethatározat értelmében az uszítás áldozatai emberek egy csoportja vagy egy ilyen csoport tagja. Tizenkét tagállam (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT és SK) kifejezetten csoportokról és egyénekről is rendelkezik a kerethatározattal összhangban; Hollandiában a gyűlöletre való uszítás *személyek ellen* irányul, míg az erőszakra uszítás *egy személy ellen*. Nyolc tagállam (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI and SE) csak emberek csoportjára tesz kifejezett rendelkezést. Hét tagállam nem hivatkozik sem csoportokra, sem egyénekre. Bulgária, Lettország, Lengyelország és Szlovénia szerint bűncselekmény meghatározásaik lefedik mind a csoportokat, mind az egyéneket; Észtország, Olaszország és az Egyesült Királyság nem adott részletes információt. Az észt szabályozás szerint az uszítás büntetendő, ha egy személyt veszélyhelyzetbe hoz.

A kerethatározat akkor kerül alkalmazásra, amikor az uszítás áldozatait faj, bőrszín, vallás, származás vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozás alapján határozzák meg. Ezen okok felsorolását nem minden tagállam ültette át, de úgy tűnik, a célkitűzés általában megvalósult. Belgium, Horvátország, Ciprus és Szlovákia jogalkotása említi meg kifejezetten valamennyi okot, és Luxemburg is így tett, a származás helyett a családi állapot kifejezést használva. Dánia, Írország, Ausztria, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság minden jogalapot említ a származás kivételével, míg Bulgária, Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország és Magyarország mind a bőrszínre, mind a leszármazásra való kitélt kihagyja. Málta és Szlovénia nem említi a származást és a nemzeti hovatartozást, míg Litvánia a bőrszínt és az etnikai hovatartozást hagyja el. Csehország, Görögország, Hollandia, Lengyelország és Románia nem szerepeltet bőrszínre, származásra és nemzeti hovatartozásra vonatkozó utalást a szabályozásban. A hovatartozás (észt, francia, szlovén és finn), valamint az etnikai hovatartozás (román) kifejezés a származás kifejezéssel azonos értelműnek tekinthető. A nemzetiség (bolgár, litván) kifejezés szemlátomást nem tükrözi a nemzeti hovatartozás kifejezés szélesebb értelmét.

3.1.2. *Erőszakra vagy gyűlöletre uszítás elkövetése röpiratok, képek vagy egyéb anyagok nyilvános terjesztése vagy forgalmazása által*

A kerethatározat az erőszakra vagy gyűlöletre uszítás elkövetését röpiratok, képek vagy egyéb anyagok nyilvános terjesztése vagy forgalmazása által szintén bűncselekménynek nyilvánítja, jelezve, hogy nem kizárólag a szóbeli kommunikációt kell lefedni. A tagállamok többsége (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT és UK) ennek megfelelően nevesíti a terjesztés megnevezett formáit a bűncselekményről szóló rendelkezésekben. Más tagállamok (Csehország, Magyarország és Szlovákia) a büntető törvénykönyv általános értelmező rendelkezéseire vagy hivatalos jelentésekre (Finnország), illetve előkészítő munkákra (Svédország) utalnak a kérdésben. Lettország ítélkezési gyakorlatot említ, amelyben az online kommunikációt büntetik. Spanyolország a *sértő információt terjeszt* kifejezést, Olaszország pedig az *elveket terjeszt* kifejezést használja. Észtország, Ausztria és Szlovénia szabályozása csak azt írja elő, hogy a cselekményt nyilvánosan kell elkövetni, Dánia szabályozásában a nyilvánosan vagy szélesebb körű terjesztés szándékával szerepel.

3.1.3. *Népirtás, emberiség elleni vagy háborús bűncselekmény nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése*

A kerethatározat előírja, hogy minden tagállamnak meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az NBB statútumának 6., 7., illetve 8. cikkében meghatározott bűncselekmények (népirtás, emberiség elleni vagy háborús bűncselekmény) nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése büntetendő legyen, amennyiben faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozásuk alapján meghatározott személyek egy csoportja vagy e csoport valamely tagja ellen irányul olyan módon, hogy az e csoport vagy annak valamely tagja ellen erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas.

Ezt a rendelkezést az NBB statútumára való kifejezett hivatkozás nélkül is át lehet ültetni, ha az adott nemzeti szabályozásban szerepel a népirtás, emberiség elleni vagy háborús bűncselekmény olyan meghatározása, amely az statútumot tükrözi. Nyolc tagállam (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI és SK) mindhárom típusú cselekményt (vagyis a nyilvánosság előtti védelmezést, tagadást vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetést is) büntetni rendelni. Ciprus, Luxemburg, Málta, Szlovénia és Szlovákia kifejezett utalást tesz – vagy nagyon hasonlóan megismétli – a statútum fent említett cikkeit. Szlovákia megköveteli, hogy a magatartásnak lealacsonyítónak vagy fenyegetőnek kell lennie a csoport vagy az egyén felé.

Hét tagállam nem tesz kifejezett rendelkezést mindhárom típusú cselekményre; Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Lengyelország csak a védelmezést, Portugália csak a tagadást, Lettország és Románia a védelmezést vagy a tagadást (Románia a *lekicsinylést* csak anyagok terjesztésén keresztül bünteti) szabályozza. Lettország és Portugália minden nemzetközi bűncselekményt említ, míg Románia a népirtást és az emberiség elleni bűncselekményt, Spanyolország és Olaszország csak a népirtást foglalta szabályozásába.

A viselkedés előírt hatása – az erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas legyen – tekintetében Franciaország, Olaszország, Lettország, Luxemburg és Románia nem írja elő, hogy az elkövetésnek erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmasnak kell lennie, míg Bulgária, Spanyolország, Portugália és Szlovénia az uszítás egyszerű valószínűségétől többet követel.

Tizenhárom tagállamban (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE és UK) nincs büntetőjogi rendelkezés ezen magatartásra. Dánia és Hollandia kimondja, hogy az holokauszt

tagadásra és/vagy jelentéktelen színben való feltüntetésre vonatkozó nemzeti bírósági gyakorlat vonatkozik az e cikkben szereplő tevékenységre is.

3.1.4. *A Nemzetközi Katonai Törvényszék chartájában meghatározott bűncselekmények nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése*

A kerethatározat előírja, hogy minden tagállamnak meg kell hoznia a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy büntetendő legyen az európai tengelyhatalmak legnagyobb háborús bűnösei által elkövetett béke elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények és emberiesség elleni bűncselekmények nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése. Az ilyen cselekmény az antiszemitizmus konkrét megnyilvánulásának tekintendő, amikor oly módon valósul meg, hogy valószínűleg erőszakra vagy gyűlöletre való uszításra alkalmas. Ezért alapvető jelentőségű, hogy ezt a cselekményt a nemzeti büntető törvénykönyvek büntetni rendeljék.⁶

Ezt a rendelkezést a Nemzetközi Katonai Törvényszék chartájára való kifejezett említés nélkül is át lehet ültetni, amíg egyértelmű, hogy az európai tengelyhatalmak által elkövetett meghatározott történelmi bűncselekményekre vonatkozik. Franciaország, Ciprus, Luxemburg és Szlovákia kifejezetten említi a Nemzetközi Katonai Törvényszék chartáját, de a francia jog jelenleg a bűncselekmények *kétségbe vonására* korlátozódik, a luxemburgi jog pedig nem szól a béke elleni bűncselekményekről.

Hat tagállam (BE, CZ, DE, LT, HU és AT) szabályozásában szerepel a *nemzeti szocialista rezsím* vagy a *náci Németország*, mint e bűncselekmények releváns elkövetői. A hat tagállam közül Belgium csak a népirtást sorolja fel kifejezetten, míg Csehország és Magyarország népirtásról és más emberiesség elleni bűncselekményekről rendelkezik. Románia a holokauszt tagadásáról és védelmezéséről tesz említést, a *lekicsinylés* csak anyagok terjesztésénél kerül szóba. Szlovénia a holokauszt tagadásáról, védelmezéséről és jelentéktelen színben való feltüntetéséről rendelkezik. Litvánia és Lengyelország a büntethetőséget külön-külön a nemzeti szocialista rezsím által *a litván vagy lengyel nemzet vagy állampolgárok ellen* elkövetett bűncselekményekre rendeli el, Lengyelország csak a tagadásról rendelkezik ebben a vonatkozásban.

A többi 15 tagállam (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE és UK) szabályozása nem különös rendelkezéseket ezen cselekmények büntethetőségéről. Hollandiában, Finnországban és az Egyesült Királyságban gyűlöletre uszításról, népcsoport elleni izgatásról vagy gyűlöletkeltésről szóló egyes büntetőjogi rendelkezések alapján már születtek elítélések holokauszt tagadása, védelmezése és jelentéktelen színben való feltüntetése miatt indult ügyekben.

3.1.5. *Opcionális megoldások*

Egyes tagállamok éltek az 1. cikk (2) bekezdésében kínált opcióval, miszerint a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kizárólag azt a cselekményt büntetik, amely i. a közrend megzavarására alkalmas, ii. vagy fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegű. Ciprus és Szlovénia megalkotta ennek a rendelkezésnek a nemzeti megfelelőjét, mindkét említett alternatívára. Ausztria az erőszakra (a gyűlöletre nem) uszítást minősíti attól függően bűncselekménynek, hogy az

⁶ Az EJEB kimondta, hogy „az emberiesség elleni bűncselekmények tagadása a zsidóság faji alapú becsületsértésének és az ellenük való gyűlöletre uszításnak az egyik legsúlyosabb formája” (Garaudy kontra Franciaország, 2003.6.24-i ítélet). Ezen túlmenően az „egyértelműen bizonyított történelmi tények – mint amilyen a holokauszt – [...]” tagadását vagy kétségbevonását „ki kell vonni a 10. cikk védelme alól” [véleménynyilvánítás szabadsága] és az EJEE „17. cikkét kell rá alkalmazni” [a jogokkal való visszaélés tilalma] (Lehideux és Isorni kontra Franciaország, 1998.9.23-i ítélet).

alkalmas-e a közrend megzavarására. Németország a fent említett összes viselkedésmódot attól függően minősíti bűncselekménynek, hogy az alkalmas-e a közrend megzavarására. Hasonlóképp a magyar ítélkezési gyakorlat is arra támaszkodik, hogy a cselekmény alkalmas-e a közrend megzavarására. Málta az erőszakra vagy a gyűlöletre uszítás büntethetőségét teszi függővé attól, hogy az fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegű, míg Lettorszában a védelmezés, tagadás és jelentéktelen színben való feltűntetés függ a két opció valamelyikétől. Írország és az Egyesült Királyság a gyűlölet felkeltésére irányuló viselkedés büntetését annak fenyegető, gyalázkodó vagy sértő jellegétől teszi függővé.

Az 1. cikk (4) bekezdésében foglalt lehetőséget illetően, Franciaország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Málta, Románia és Szlovákia döntött úgy, hogy az NBB statútumában meghatározott bűncselekmények nyilvános tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltűntetése kapcsán alkalmazza. Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Románia és Szlovákia ezt a lehetőséget a Nemzetközi Katonai Törvényszék chartájában meghatározott bűncselekmények nyilvános tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltűntetése esetén alkalmazza⁷.

3.2. Felbujtás és bűnrészesség (2. cikk)

A 2. cikk az 1. cikkben szereplő bűncselekményekre való felbujtással és az azokban való bűnrészességgel foglalkozik. E tekintetben gyakorlatilag valamennyi tagállam alkalmazza az ilyen viselkedésre vonatkozó általános, horizontális szabályokat⁸.

3.3. Büntetések (3. cikk)

A legtöbb tagállam végrehajtotta azt a követelményt, hogy a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos cselekmények *maximális* büntetési tétele legalább egy évtől három évig terjedő szabadságvesztés legyen. A gyűlöletbeszédhez kapcsolódó maximális büntetési tétel 1 évtől (Belgium) 7 évig terjed (az Egyesült Királyságban, bűnvádi eljárás alapján elítélés esetében), és több tagállamban (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE és UK) a bíróságok pénzbüntetést is kiszabhatnak szabadságvesztés helyett. A bűncselekmények nyilvánosság előtti védelmezése, tagadása vagy súlyosan jelentéktelen színben való feltűntetése esetén kiszabható maximális büntetési tétel 1 évtől és pénzbüntetéstől (Belgium) 20 évig (Ausztria) terjed, Németország, Franciaország, Ciprus, Lettország, Litvánia és Románia lehetővé teszi a bíróságok számára a pénzbüntetés vagy egyéb büntetés kiszabását.

3.4. Rasszista és idegengyűlölő gyűlölet-bűncselekmény (4. cikk)

A kerethatározat megköveteli a tagállamoktól, hogy hozzák meg a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a rasszista és idegengyűlölő indíték súlyosbító körülménynek számítson büntető törvénykönyvekben, vagy az ilyen indítékot a bíróságok a büntetések kiszabásánál figyelembe vehessék. A rasszista és idegengyűlölő indíték diszkriminatív jellege és az egyénekre, csoportokra, valamint általában véve a társadalomra gyakorolt hatása miatt a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékot megfelelően feltárják és kezelik.

Tizenöt tagállam (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE és SK) élt a 4. cikk első opciójával úgy, hogy büntető törvénykönyvekben szerepeltetik, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékot *valamennyi bűncselekmény* esetében súlyosbító körülményként veszik számításba. Nyolc tagállam (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT és UK) kimondja, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékot súlyosbító körülményként kell figyelembe venni bizonyos (gyakran erőszakos) bűncselekmények esetén, így emberölésnél, súlyos testi sértésnél és más személyek vagy tulajdon elleni erőszakos cselekményeknél. Ez utóbbi csoportból három

⁷ Ez a lehetőség ezen bűncselekmények védelmezése esetére nem alkalmazható.

⁸ Úgy tűnik, csak Málta szentel külön rendelkezést az említett bűncselekményekre való felbujtásnak és a bűnrészességnek.

tagállam a 4. cikkben biztosított második lehetőséggel is él, mivel büntetőjogi rendelkezéseik kimondják, hogy a rasszista indítékot a bíróságok figyelembe *vehetik* (Belgium), vagy olyan ítélkezési gyakorlatot és részletes statisztikát nyújtottak be, amely kimutatja, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékot figyelembe veszik (Németország és az Egyesült Királyság).

Lengyelország, Portugália és Szlovénia az általános büntetőjogi rendelkezésekre utal, amelyek szerint az elkövető általános indítékát figyelembe kell venni, Észtország pedig más alapvető indítékok súlyosbító jellegét jelezte. Magyarország jelentős mennyiségű regisztrált gyűlölet-bűncselekményt és elítélést jelzett, de egyelőre nem juttatta el a releváns ítélkezési gyakorlatot. Hollandia egy hivatalos iránymutató dokumentumra utal, amely kimondja, hogy a rasszista és idegengyűlölő indítékot figyelembe kell venni, míg Írország és Luxemburg egyszerűen annyit jelzett, hogy az indítékot a bíróságok minden esetben figyelembe vehetik.

3.5. Jogi személyek felelőssége és a jogi személyekre alkalmazható büntetések (5. és 6. cikk)

A jogi személynek felelősségre vonhatónak kell lennie a jogi személyen belül *vezető tisztséget* betöltő személy által elkövetett gyűlöletbeszédért, vagy ha egy ilyen személy felügyeleti kötelezettségének elmulasztása tette lehetővé a jogi személy irányítása alá tartozó személy általi elkövetését. Bár a kerethatározat nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy büntetőjogi szankciókat rójanak ki, biztosítaniuk kell, hogy minden esetben *hatékony, arányos és visszatartó erejű* büntetések legyenek alkalmazhatók.

A legtöbb tagállam jogalkotása (kivéve Görögország, Spanyolország, Olaszország és Szlovákia⁹) foglalkozik a gyűlöletbeszéd esetében a jogi személyek felelősségével, a többségük a kérdést horizontális büntetőjogi rendelkezésekkel¹⁰ és pénzbüntetés kiszabásával szabályozza.

Az 5. cikk végrehajtásának *minden*, a jogi személy érdekében eljáró személyre ki kell terjednie. Egyes nemzeti jogrendszerek nem egyértelműek ezen a ponton (Belgium, Dánia és Luxemburg). Mások további kitételekkel egészítik ki, például azzal a következménnyel, hogy a jogi személynek *gazdagodnia kell* (Bulgária), azzal a követelménnyel, hogy *a bűncselekmény a jogi személy bármely kötelezettségének megszegésével jár* (Horvátország), és azzal a szabállyal, hogy jogi személy ellen csak akkor lehet fellépni, ha a bíróság *előzetesen* büntetést szabott ki egy természetes személyre (Magyarország).

3.6. Alkotmányos szabályok és alapvető jogelvek (7. cikk)

Franciaország, Magyarország, Svédország és az Egyesült Királyság tájékoztatásukban kitértek a 7. cikkre.

A Bizottság különös figyelmet fordít annak biztosítására, hogy a kerethatározat átültetése teljes körűen összhangban legyen az Alapjogi Chartában meghatározott alapvető jogokkal, amelyek a tagállamok közös alkotmányjogi hagyományaiból is származnak.

Ahogy azt az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tartalmazza, az alapvető jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és

⁹ Szlovákia közvetett felelősségről rendelkezik, amikor lehetővé teszi „pénzösszeg lefoglalását”.

¹⁰ Franciaország a sajtó útján elkövethető bűncselekmények külön rendszerével rendelkezik, amelyik kizárja a jogi személyek felelősségét.

ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja¹¹.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy a tolerancia és a minden ember egyenlő méltósága iránti tisztelet képezi a demokratikus és plurális társadalom alapját. Ezen túlmenően kimondta, hogy az egyezmény alapjául szolgáló értékek ellen irányuló megjegyzések nem élvezhetik a 10. cikk által biztosított védelmet (véleménynyilvánítás szabadsága)¹².

3.7. Nyomozás vagy büntetőeljárás indítása (8. cikk)

Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a gyűlöletbeszéd kivizsgálása és üldözése – legalább a legsúlyosabb esetekben – ne függjön a cselekmény sértettjének feljelentésétől vagy a büntetőeljárás megindítására vonatkozó indítványától. Miközben a tagállamok többsége specifikus, gyakran horizontális büntetőjogi rendelkezéseket hozott, amelyek biztosítják a hivatalból történő nyomozást és/vagy büntetőeljárást a legtöbb bűncselekmény esetében – ideértve a gyűlöletbeszédet is –, bizonyos tagállamok ítélkezési gyakorlatot, hivatalos nyilatkozatokat és más információkat küldtek meg annak kimutatására, hogy ezt a rendelkezést a gyakorlatban is végrehajtották.

3.8. Joghatóság (9. cikk)

Minden tagállam jogalkotása magában foglalja a területiség elvét, amely alapján a gyűlöletbeszéd bűncselekményekre nézve joghatósága megállapítható, amennyiben a cselekményt: *egészben vagy részben a területén követték el*. Minden tagállam – Írország és az Egyesült Királyság kivételével – megküldte azon büntetőjogi szabályait is, amelyek kifejezetten kiterjesztették joghatóságukat azon cselekményekre, amelyeket *valamelyik állampolgáruk követett el*. Olaszország, Portugália és Románia úgy tűnik, kizárta a gyűlöletbeszédet ez utóbbi joghatósági szabály alól.

A jogi személyekre nézve 21 tagállam nyújtott nem meggyőző információt azon szabály átültetésével kapcsolatban, hogy a joghatóságot meg kell állapítani akkor is, ha a cselekményt *olyan jogi személy javára követték el, amelynél a tevékenység végzésének központja az adott tagállam területén található*.

Az online gyűlöletbeszéd az egyik leginkább elterjedt módja a rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásoknak. Ennek megfelelően a tagállamoknak megfelelő módszerekkel kell rendelkezni az online gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. Amikor a területükön elkövetett cselekményekkel kapcsolatban megállapítják a joghatóságot, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az kiterjed olyan ügyekre is, amikor a cselekményt információs rendszeren keresztül követik el, és az elkövető vagy a rendszeren tárolt anyagok vannak a tagállam területén. Úgy tűnik, csak Ciprus ültette át teljesen ezeket a joghatósági szabályokat a nemzeti jogalkotásába. Dánia, Málta és Szlovénia jogalkotása kifejezetten tartalmazza az információs rendszerekre történő utalást, Horvátország pedig elektronikus sajtón keresztül elkövetett bűncselekményről rendelkezik. Csehország, Luxemburg, Magyarország, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovákia és Svédország azt állítja, hogy általános joghatósági szabályaik lefedik az online gyűlöletbeszédre vonatkozó helyzeteket, de nem adtak részletes információt. Ugyanakkor Belgium, Bulgária, Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság becsatolt ítélkezési gyakorlatot annak illusztrálására, hogy a bíróságaik tisztában vannak az információs rendszerekkel kapcsolatos ügyekkel, és többségük úgy tűnik, megállapította

¹¹ Az Alapjogi Charta 52. cikkének (1) bekezdése és hasonlóképp az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkének (2) bekezdése tartalmazza, kifejezetten a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban.

¹² 2003.12.4-i ítélet (*Gündüz kontra Törökország*) és 2003.63.24-i ítélet (*Garaudy kontra Franciaország*).

joghatóságát akkor, amikor az elkövető fizikailag jelen volt/az adott ország lakosa volt vagy amikor az anyag ugyanitt hozzáférhető volt vagy egyértelműen az adott ország lakosságának szánták.

4. JAVASLATOK A KERETHATÁROZAT VÉGREHAJTÁSÁT MEGERŐSÍTŐ GYAKORLATOKRA

A tagállamoktól beszerezett információkból az derül ki, hogy a nyomozásért és büntetőeljárásért felelős hatóságoknak gyakorlati eszközökre és készségekre van szükségük ahhoz, hogy a kerethatározat által tárgyalt bűncselekményeket be tudják azonosítani, kezelni tudják, és a sértettekkel megfelelően tudjanak együttműködni és kommunikálni.¹³ Megfelelő mértékben ismerniük kell a releváns szabályozást és az egyértelmű iránymutatásokat.

A gyűlöletbeszéd elleni különleges rendőri egységek, a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények ellen fellépő ügyészségek, a részletes iránymutatások, akár csak a rendőrök, ügyészek és bírák számára tartott szakképzések mind olyan bevált gyakorlatok, amelyek ezen jogszabály végrehajtását elősegíthetik.

A bűnüldözési tisztviselők, ügyészek és bírák, civil társadalmi szervezetek valamint más érdekelt felek közötti információcsere és a bevált gyakorlatok cseréje szintén hozzájárulhat a végrehajtás javításához.

Speciális jellegének köszönhetően – ideértve az illegális online tartalmak szerzői beazonosításának és az ilyen tartalom eltávolításának nehézségét – az interneten található gyűlöletbeszéd különleges igényeket támaszt a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok részéről szakértelem, erőforrások és határokon átnyúló együttműködés tekintetében.

A gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények esetében gyakori, hogy a valós esetek száma a bejelentettnél magasabb¹⁴. Ezen bűncselekmények jellegét tekintve a sértettek gyakran inkább áldozatsegítő szolgálatokhoz fordulnak, ahelyett, hogy bejelentenék a bűncselekményt a rendőrségnek. A sértettekre vonatkozó irányelv gyors végrehajtása így alapvető fontosságú a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények sértettjeinek védelme érdekében.

A megbízható, összehasonlítható és rendszeresen gyűjtött adatok szintén hozzájárulhatnak a kerethatározat hatékonyabb végrehajtásához. A jelentett gyűlöletbeszédet és gyűlölet-bűncselekményeket minden esetben regisztrálni kell, akár csak az ilyen ügyek előzményeit annak érdekében, hogy a vádemelések és ítéletek mértékét fel lehessen mérni. A gyűlöletbeszéddel és gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos adatgyűjtés nem egységes az Unióba és ezért nem is teszi lehetővé az országok közötti megbízható összehasonlításokat¹⁵. A Bizottság arra kérte valamennyi tagállamot, hogy szolgáltatson adatokat a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények előfordulásáról és az adott büntetőjogi válasz lépésekről. A 17 tagállam által benyújtott adatok e jelentés mellékletében találhatók.

A véleményformáló személyek által tett rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulások hozzájárulhatnak olyan társadalmi hangulathoz, amely megvédi a rasszizmust és idegengyűlöletet, és így a viselkedés komolyabb formáit is elősegíti, például rasszista erőszakot. A rasszizmus és idegengyűlölet hatóságok, politikai párok és civil szféra általi

¹³ A rasszista vagy idegengyűlölő cselekmények nyomozása és a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazása szükséges ahhoz, hogy megfeleljenek az alapvető jogoknak, amint azt EJEB 2005.7.6-i (*Nachova és mások kontra Bulgária*), 2010.3.10-i (*Cakir kontra Belgium*), és 2011.1.27-i (*Dimitrova és mások kontra Bulgária*) ítéletei is megerősítették.

¹⁴ Lásd különösen az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége *Jelentés a gyűlölet-bűncselekmények Európai Unióban való láthatóvá tételéről, valamint az áldozatok jogainak elismeréséről* c. jelentését, 2012.

¹⁵ *Ugyanott*.

nyilvános elítélése hozzájárul a jelenség súlyosságának elismeréséhez és a rasszista és idegengyűlölő beszéd és viselkedés elleni aktív küzdelemhez¹⁶.

5. KÖVETKEZTETÉS

Jelenleg úgy tűnik, több tagállam nem teljesen és/vagy helyesen ültette át a kerethatározat valamennyi rendelkezését, különösen a bizonyos bűncselekmények tagadása, védelme és súlyosan jelentéktelen színben való feltüntetése bűncselekményeivel kapcsolatosan. A tagállamok többségében van rendelkezés a rasszista és idegengyűlölő gyűlöletre és erőszakra uszításról, de úgy tűnik, hogy ezek nem mindig ültetik át teljes körűen a kerethatározat által meghatározott bűncselekményeket. Hiányosságok észlelhetők a bűncselekmények rasszista és idegengyűlölő indítékaival, a jogi személyek felelősségével és a joghatósággal kapcsolatban is.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a meglévő kerethatározat teljes és megfelelő jogi átültetése jelenti az első lépést azon a téren, hogy az Unió-szerte koherens büntetőjogi szabályok révén hatékonyan lépjenek fel a rasszizmus és idegengyűlölet ellen.

A Bizottság 2014 során kétoldalú párbeszédet kezdeményez a tagállamokkal azzal a céllal, hogy elősegítse a kerethatározat teljes és megfelelő átültetését, az Alapjog Charta és különösen a véleménynyilvánítás és gyülekezés szabadságának megfelelő figyelembe vétele mellett¹⁷.

¹⁶ Lásd az EJEB 2006.7.6-i (*Erbakan kontra Törökország*) és 2009.7.16-i (*Féret kontra Belgium*) ítéleteit.

¹⁷ A Lisszaboni Szerződésekhez csatolt (36.) sz. jegyzőkönyv 10. cikke. A kerethatározatokkal kapcsolatosan kötelezettségszegési eljárásra 2014. december 1. előtt nincs lehetőség.