



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**privind punerea în aplicare a Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului privind
combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul
dreptului penal**

{SWD(2014) 27 final}

1. INTRODUCERE

Toate formele și manifestările de rasism și xenofobie sunt incompatibile cu valorile pe care se întemeiază UE. Tratatul de la Lisabona prevede că Uniunea acționează pentru a asigura un înalt nivel de securitate prin măsuri de prevenire a criminalității, a rasismului și a xenofobiei¹.

Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal² (denumită în continuare „decizia-cadru”) a fost adoptată în unanimitate la 28 noiembrie 2008, după șapte ani de negocieri. Caracterul complex al acestor negocieri a fost determinat, în principal, de disparitățile dintre sistemele juridice ale statelor membre și dintre tradițiile lor juridice în ceea ce privește protecția dreptului la libertatea de exprimare și limitele acestui drept; cu toate acestea, au existat suficiente elemente comune pentru a defini o abordare de drept penal la nivelul Uniunii în privința fenomenului rasismului și xenofobiei, pentru a garanta că un același comportament constituie o infracțiune în toate statele membre și că sunt aplicate sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive persoanelor fizice și juridice care au săvârșit sau care sunt responsabile de săvârșirea unor astfel de infracțiuni.

Lupta împotriva rasismului și xenofobiei trebuie să fie inclusă în contextul drepturilor fundamentale: decizia-cadru este bazată pe necesitatea de a proteja drepturile indivizilor, ale grupurilor și ale societății în ansamblul ei, prin penalizarea formelor grave de rasism și de xenofobie, cu respectarea, în același timp, a drepturilor fundamentale la libertatea de exprimare și de asociere. Prin urmare, decizia-cadru întrupează „importanța vitală pe care o are combaterea discriminării rasiale în toate formele și manifestările sale”, așa cum subliniază Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a confirmat că poate fi necesar ca în cadrul „societăților democratice să fie sancționate sau chiar împiedicate toate formele de exprimare care incită la ură, care o propagă, o promovează sau o justifică pe baza intoleranței”³. Decizia-cadru trebuie să fie aplicată în conformitate cu drepturile fundamentale, în special cu libertatea de exprimare și de asociere, astfel cum sunt consacrate în Carta drepturilor fundamentale.

În conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din Protocolul nr. 36 la tratate, înainte de sfârșitul perioadei de tranziție care expiră la 1 decembrie 2014, Comisia nu are competența de a iniția acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE în ceea ce privește deciziile-cadru adoptate înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

Conform deciziei-cadru, Comisia trebuie acum să întocmească un raport scris care să evalueze măsura în care statele membre au pus în aplicare toate dispozițiile acestui act legislativ. Acest raport se bazează pe măsurile de transpunere notificate de statele membre (a se vedea anexa) și pe informațiile tehnice care le sunt solicitate de către Comisie în cursul analizei (inclusiv jurisprudența națională, activitatea de pregătire, orientările etc.), precum și pe informațiile culese în cadrul a cinci reuniuni ale grupului de experți guvernamentali și dintr-un studiu contractat de Comisia Europeană⁴.

¹ Articolul 67 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

² JO L 328, 6.12.2008, p. 55.

³ Hotărârile CEDO din 23.9.1994 (*Jersild/Danemarca*) și din 6.7.2006 (*Erbakan/Turcia*). A se vedea, de asemenea, hotărârea din 9.7.2013 (*Vona/Ungaria*), în special în ceea ce privește libertatea de întrunire și de asociere.

⁴ „Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States” (*Studiu privind cadrul juridic aplicabil discursurilor și infracțiunilor rasiste sau xenofobe motivate de ură în statele membre ale UE*) (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

Statele membre au fost obligate să transmită, până la 28 noiembrie 2010, textul dispozițiilor care transpun în legislația lor națională obligațiile care le revin în temeiul deciziei-cadru. Toate statele membre au notificat măsurile naționale adoptate în vederea conformării cu decizia-cadru.

2. ELEMENTELE PRINCIPALE ALE DECIZIEI-CADRU

Decizia-cadru definește o abordare comună în materie de drept penal cu privire la anumite forme de rasism și de xenofobie, și anume în ceea ce privește două tipuri de infracțiuni, denumite în mod curent discursuri și infracțiuni rasiste și xenofobe motivate de ură⁵.

În ceea ce privește „discursurile motivate de ură”, statele membre trebuie să se asigure că următoarele fapte săvârșite cu intenție sunt pedepsibile atunci când sunt îndreptate împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup, definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică:

- incitarea publică la violență sau la ură, inclusiv prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale;
- apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în public
 - a crimelor de genocid, a crimelor împotriva umanității și a crimelor de război, astfel cum sunt definite la articolele 6, 7 și 8 din Statutul Curții Penale Internaționale (denumită în continuare „CPI”) sau
 - a crimelor definite la articolul 6 din Carta Tribunalului Militar Internațional anexată la Acordul de la Londra din 8 august 1945,atunci când faptele se desfășoară într-un mod care riscă să incite la violență sau la ură împotriva unui astfel de grup sau a unuia sau mai multor membri ai grupului respectiv.

În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din decizia-cadru, statele membre pot alege să pedepsească *numai* faptele care fie (i) sunt de natură să tulbure ordinea publică, fie (ii) prezintă amenințări, injurii sau insulte. În conformitate cu articolul 1 alineatul (4), orice stat membru poate hotărî că acțiunea de negare sau minimizare vădită a infracțiunilor menționate mai sus se pedepsește *doar* în cazul în care infracțiunile respective au fost stabilite printr-o hotărâre definitivă dată de o instanță națională a statului membru respectiv și/sau de o instanță internațională sau doar printr-o hotărâre definitivă dată de o instanță internațională. Această posibilitate nu este prevăzută pentru acțiunea de a face apologia infracțiunilor menționate mai sus.

În ceea ce privește „infracțiunile motivate de ură”, statele membre trebuie să se asigure că motivația rasistă și xenofobă este considerată a fi o circumstanță agravantă sau, în mod alternativ, că acest tip de motivație poate fi luată în considerare de către instanțe la stabilirea sancțiunilor aplicabile.

3. TRANSPUNEREA DE CĂTRE STATELE MEMBRE

3.1. Discursurile rasiste și xenofobe motivate de ură (articolul 1)

3.1.1. Incitarea publică la violență sau la ură

Deși codurile penale din majoritatea statelor membre conțin dispoziții referitoare la faptele care intră în categoria „incitare la violență sau la ură”, terminologia utilizată („a provoca”, „a

⁵ Cu toate acestea, acești termeni nu sunt utilizați în decizia-cadru.

suscita”, „propagare”, „a promova”, „a instiga”, „a încuraja” etc.) și criteriile aplicate variază. Danemarca, Finlanda și Suedia nu prevăd dispoziții specifice pentru faptele de incitare și recurg la dispoziții care incriminează limbajul amenințător, injurios, abuziv, difamator sau disprețuitor, motivat de rasă, culoare, religie sau convingeri ori de originea națională sau etnică.

Majoritatea statelor membre fac referire în mod specific atât la violență, cât și la ură (Belgia, Bulgaria, Germania, Estonia, Spania, Grecia, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Austria, Portugalia, Slovenia, Slovacia). Incriminarea incitării publice atât la violență, cât și la ură este relevantă pentru eficacitatea acestui instrument. Cu toate că Estonia, Grecia și Portugalia fac referire la ambii termeni, Estonia impune cerința ca aceste comportamente să aibă drept rezultat punerea în pericol a vieții, sănătății și proprietății unei persoane, Grecia incriminează incitarea *la acte sau acțiuni susceptibile de a conduce la ură sau la violență*, iar Portugalia impune existența unui element organizatoric suplimentar din partea presupușilor autori ai infracțiunilor, niciuna dintre aceste cerințe nefiind prevăzută în decizia-cadru. În timp ce legislația Republicii Ceha, Irlandei, Ungariei, Poloniei, României și Regatului Unit menționează în mod explicit numai noțiunea de ură, Irlanda și Regatul Unit consideră că termenul ură acoperă în mod eficace conceptul de violență, Republica Cehă consideră că acest concept este acoperit în anumite circumstanțe, iar Ungaria consideră că jurisprudența națională acoperă acest concept.

În temeiul deciziei-cadru, victimele incitărilor pot fi un grup de persoane sau un membru al unui astfel de grup. Douăsprezece state membre (Belgia, Germania, Grecia, Franța, Croația, Cipru, Lituania, Luxemburg, Malta, Austria, Portugalia și Slovacia) fac referire în mod explicit la grupuri și la membri individuali ai grupurilor, în conformitate cu decizia-cadru; în Țările de Jos, incitarea la ură este îndreptată *împotriva unor persoane*, în timp ce incitarea la violență este îndreptată *împotriva unei persoane*. Opt state membre (Republica Cehă, Danemarca, Irlanda, Spania, Ungaria, România, Finlanda și Suedia) fac referire în mod explicit doar la un grup de persoane. Șapte state membre nu fac nicio referire explicită la grupuri sau la indivizi. Potrivit informațiilor furnizate de Bulgaria, Letonia, Polonia și Slovenia, faptele care constituie infracțiuni în legislațiile lor respective acoperă acte îndreptate atât împotriva unor grupuri, cât și împotriva unor indivizi; Estonia, Italia și Regatul Unit nu au furnizat informații detaliate. În Estonia, incitarea este incriminată în cazul în care aceasta duce la punerea în pericol a unei persoane.

Decizia-cadru intervine atunci când victimele incitării sunt definite pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională ori etnică. Lista de motive nu a fost transpusă în toate statele membre, însă obiectivul pare a fi, în general, respectat. Belgia, Croația, Cipru și Slovacia menționează în mod explicit toate motivele și Luxemburg pare să fi făcut acest lucru în legătură cu situația familială care corespunde termenului „descendență”. Danemarca, Irlanda, Austria, Portugalia, Suedia și Regatul Unit menționează toate motivele în afară de descendență, în timp ce Bulgaria, Germania, Spania, Franța, Italia, Letonia și Ungaria omit referințele atât la culoare, cât și la descendență. Malta și Slovenia omit referințele la descendență și la origine națională, în timp ce Lituania nu face nicio referire la culoare și la origine etnică. Republica Cehă, Grecia, Țările de Jos, Polonia și România omit referințele la culoare, descendență și origine națională. Termenii „origine” (Estonia, Franța, Slovenia și Finlanda) și „origine etnică” (România) pot fi considerați a avea sens echivalent cu termenul „descendență”. Termenul „naționalitate” (Bulgaria și Lituania) nu pare să reflecte sensul mai larg al termenului „origine națională”.

3.1.2. *Difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale care incită la violență sau la ură*

Decizia-cadru prevede că actele de incitare publică la violență sau la ură, prin difuzarea publică sau distribuirea de înscrisuri, imagini sau alte materiale trebuie, de asemenea, să fie incriminate, cu precizarea că nu doar comunicarea orală ar trebui să fie acoperită. În conformitate cu decizia-cadru, majoritatea statelor membre menționează mijloacele specifice de difuzare în dispozițiile referitoare la infracțiunea în cauză (Belgia, Bulgaria, Germania, Grecia, Irlanda, Franța, Croația, Cipru, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia și Regatul Unit). Cu toate acestea, alte state membre fac referire la secțiuni de interpretare generală din Codul penal (Republica Cehă, Ungaria și Slovacia) sau trimit la rapoarte oficiale (Finlanda) sau la lucrări pregătitoare (Suedia) din domeniu. Letonia face referire la jurisprudența în care comunicarea on-line este penalizată. Spania folosește sintagma *difuzează informații jignitoare*, iar Italia expresia *propagă idei*. Estonia, Austria și Slovenia prevăd doar că fapta trebuie să fie săvârșită în public, iar Danemarca precizează că aceasta trebuie să fie săvârșită în public sau cu intenția unei diseminări mai ample.

3.1.3. *Apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a genocidului, a crimelor împotriva umanității și a crimelor de război*

Decizia-cadru prevede că statele membre trebuie să incrimineze apologia publică, negarea în mod public și minimizarea vădită în mod public a crimelor definite la articolele 6, 7 și 8 din Statutul CPI (crimele de genocid, crimele împotriva umanității și crimele de război), îndreptate împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup, definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică atunci când faptele respective sunt de natură să incite la violență sau la ură împotriva unui astfel de grup sau membru al unui astfel de grup.

Această dispoziție poate fi transpusă fără o referire explicită la Statutul CPI, în cazul în care legislația națională relevantă prevede definiții pentru termenii „genocid”, „crime împotriva umanității” și „crime de război” care corespund celor din statut. Opt state membre (Bulgaria, Croația, Cipru, Luxemburg, Lituania, Malta, Slovenia și Slovacia) incriminează cele trei tipuri de fapte (și anume, apologia publică, negarea în mod public și minimizarea vădită în mod public). Cipru, Luxemburg, Malta, Slovenia și Slovacia fac referire în mod explicit la articolele din statut menționate anterior sau le reproduc îndeaproape. Slovacia impune obligația ca respectivele fapte să calomnieze sau să amenințe grupul sau individul.

Șapte state membre nu fac referire în mod explicit la toate cele trei tipuri de fapte, Spania, Franța, Italia și Polonia făcând referire doar la apologie, Portugalia doar la negare, iar Letonia și România doar la apologie sau la negare (România incriminează doar *minimizarea* prin distribuirea de materiale). Letonia și Portugalia fac referire la toate de crimele internaționale, în timp ce România face referire la genocid și la crimele împotriva umanității, iar Spania și Italia numai la genocid.

În ceea ce privește efectul pe care trebuie să-l aibă faptele de natură să incite la violență sau la ură, Franța, Italia, Letonia, Luxemburg și România nu impun obligația ca aceste fapte să fie de natură să incite la violență și la ură, în timp ce Bulgaria, Spania, Portugalia și Slovenia impun existența unor elemente care să arate mai mult decât simpla probabilitate a unei incitări.

Treisprezece state membre (Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Estonia, Grecia, Irlanda, Ungaria, Țările de Jos, Austria, Finlanda, Suedia și Regatul Unit) nu au dispoziții de drept penal prin care să fie reglementate aceste fapte. Germania și Țările de Jos afirmă că

jurisprudența națională aplicabilă în cazul negării și/sau al minimizării Holocaustului se aplică și în cazul faptelor care intră sub incidența prezentului articol.

3.1.4. *Apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a crimelor definite în Carta Tribunalului Militar Internațional*

Decizia-cadru obligă statele membre să incrimineze apologia publică, negarea în mod public și minimizarea vădită în mod public a infracțiunilor împotriva păcii, a crimelor de război și a crimelor împotriva umanității comise de mari criminali de război din țările europene care făceau parte din Axă. Astfel de fapte pot fi considerate o manifestare specifică a antisemitismului atunci când acestea au loc într-un mod care riscă să incite la violență sau la ură. Prin urmare, este esențial ca aceste fapte să fie incriminate în temeiul codurilor penale naționale.⁶

Această dispoziție poate fi transpusă fără o trimitere specifică la Carta Tribunalului Militar Internațional, în măsura în care este evident că aceasta face referire la crime istorice specifice comise de țările europene care făceau parte din Axă. Franța, Cipru, Luxemburg și Slovacia fac referire în mod explicit la Carta Tribunalului Militar Internațional, însă legislația franceză se limitează în prezent la *contestarea* crimelor, iar legislația luxemburgheză nu face referire la infracțiunile împotriva păcii.

Șase state membre (Belgia, Republica Cehă, Germania, Lituania, Ungaria și Austria) fac trimitere la *regimul național-socialist* sau la *Germania nazistă* pentru a desemna autorii relevanți ai acestor infracțiuni. Dintre aceste 6 state membre, Belgia face referire în mod specific doar la genocid, în timp ce Republica Cehă și Ungaria fac referire la genocid și la alte crime împotriva umanității. România face referire la negarea și la apologia Holocaustului, referindu-se la *minimizare* numai în legătură cu distribuirea de materiale. Slovenia face referire la negarea, apologia și minimizarea Holocaustului. Lituania și Polonia limitează incriminarea, făcând referire la crimele comise de regimul național-socialist *împotriva națiunii lituaniene sau poloneze sau împotriva cetățenilor acestor națiuni*, respectiv, Polonia făcând referire doar la negare în această privință.

Celelalte 15 state membre (Bulgaria, Danemarca, Estonia, Grecia, Irlanda, Spania, Croația, Italia, Letonia, Malta, Țările de Jos, Portugalia, Finlanda, Suedia și Regatul Unit) nu au dispoziții specifice prin care să fie incriminat acest tip de fapte. Țările de Jos, Finlanda și Regatul Unit au prezentat hotărâri judecătorești de condamnare a minimizării, apologiei și negării Holocaustului, pe baza unor dispoziții de drept penal care pedepsesc respectiv incitarea, agitația etnică sau instigarea la ură.

3.1.5. *Calificative opționale*

Anumite state membre au recurs la opțiunea prevăzută la articolul 1 alineatul (2) care permite statelor membre să pedepsească doar discursurile motivate de ură care fie (i) sunt de natură să tulbure ordinea publică, fie (ii) prezintă amenințări, injurii sau insulte. Cipru și Slovenia reproduc această dispoziție prevăzând ambele alternative menționate. Austria prevede că infracțiunea de incitare la violență (nu și la ură) depinde de probabilitatea ca aceasta să tulbure ordinea publică. Germania prevede că toate faptele menționate mai sus sunt subordonate capacității pe care o au de a tulbura liniștea publică. În mod similar, jurisprudența maghiară

⁶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a afirmat că „negarea crimelor împotriva umanității reprezintă una dintre cele mai grave forme de calomnie rasială împotriva evreilor și de incitare la ură împotriva acestora” (*Garaudy/Franța*, hotărârea din 24.6.2003). În plus, negarea sau revizuirea unor „fapte istorice stabilite clar - precum Holocaustul - [...] ar fi scoasă de sub protecția articolului 10 [libertatea de exprimare] al Convenției europene a drepturilor omului prin articolul 17” [interzicerea abuzului de drept] al aceleiași convenții (*Lehideux și Isorni/Franța*, hotărârea din 23.9.1998).

indică faptul că astfel de fapte sunt dependente de probabilitatea ca acestea să tulbure liniștea publică. Malta pare a subordona infracțiunea de incitare la violență sau la ură caracterului amenințător, injurios sau insultător al acesteia, în timp ce, ca în cazul Lituaniei, infracțiunea de apologie, negare sau minimizare depinde de una sau de cealaltă dintre cele două opțiuni. Irlanda și Regatul Unit subordonează faptele de instigare la ură caracterului amenințător, injurios sau insultător al acestora.

În ceea ce privește opțiunea prevăzută la articolul 1 alineatul (4), Franța, Cipru, Lituania, Luxemburg, Malta, România și Slovacia au decis să recurgă la aceasta în legătură cu faptele de negare sau de minimizare vădită în mod public a crimelor definite în Statutul CPI. Cipru, Lituania, Luxemburg, România și Slovacia recurg la această posibilitate în legătură cu faptele de negare sau de minimizare vădită în mod public a crimelor definite în Carta Tribunalului Militar Internațional⁷.

3.2. Instigarea, complicitatea și tănuirea (articolul 2)

În ceea ce privește articolul 2, care abordează instigarea, complicitatea și tănuirea infracțiunilor enumerate la articolul 1, practic toate statele membre aplică normele cu caracter general și orizontal care reglementează astfel de comportamente⁸.

3.3. Sancțiuni penale (articolul 3)

Marea majoritate a statelor membre au pus în aplicare cerința potrivit căreia faptele care implică discursuri motivate de ură sunt pedepsibile cu sancțiuni penale, *maximul* pedepsei fiind cel puțin închisoarea de la unu până la trei ani. Pedepsa maximă în cazul discursurilor motivate de ură variază de la 1 an (Belgia) la 7 ani (Regatul Unit, în cazul unei condamnări pe baza unui act de acuzare), iar mai multe state membre (Belgia, Grecia, Irlanda, Franța, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Țările de Jos, Polonia, România, Finlanda, Suedia și Regatul Unit) permit instanțelor să opteze pentru impunerea unei amenzi ca alternativă la pedeapsa cu închisoarea. Pedepsa maximă în ceea ce privește apologia publică, negarea în mod public sau minimizarea vădită în mod public a crimelor variază de la 1 an și o amendă (Belgia) la 20 de ani (Austria), Germania, Franța, Cipru, Letonia, Lituania și România oferind instanțelor alternativa de a impune o amendă sau o altă sancțiune.

3.4. Infracțiunile rasiste și xenofobe motivate de ură (articolul 4)

Decizia-cadru impune statelor membre să abordeze în mod specific, în codurile lor penale, motivația rasistă și xenofobă sau, alternativ, să se asigure că instanțele lor țin seama de această motivație în stabilirea sancțiunilor. Având în vedere caracterul discriminatoriu al motivelor rasiste și xenofobe, precum și impactul acestora asupra persoanelor, a grupurilor și a societății în ansamblul ei, statele membre trebuie să se asigure că motivele rasiste și xenofobe sunt corect demascate și tratate în mod adecvat.

Cincisprezece state membre (Republica Cehă, Danemarca, Grecia, Spania, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Austria, România, Finlanda, Suedia și Slovacia) au recurs la prima opțiune prevăzută la articolul 4, stipulând în codurile lor penale că motivația rasistă și xenofobă *este* considerată o circumstanță agravantă cu privire la *toate infracțiunile*. Opt state membre (Belgia, Bulgaria, Germania, Franța, Ungaria, Polonia, Portugalia și Regatul Unit) prevăd că motivația rasistă sau xenofobă este considerată o circumstanță agravantă în ceea ce privește anumite infracțiuni (adesea violente) cum ar fi crimele, vătămrile corporale grave și alte acte de violență împotriva persoanelor sau a bunurilor. Trei state membre din acest ultim grup recurg, de asemenea, la cea de-a doua opțiune prevăzută la articolul 4, având în vedere

⁷ Această opțiune nu poate fi utilizată în cazul apologiei acestor crime.

⁸ Se pare că doar Malta consacră o dispoziție specifică instigării la aceste crime, complicității și tănuirii acestora.

că au dispoziții de drept penal care afirmă că motivația rasistă *poate* fi luată în considerare de către instanțe (Belgia) sau au furnizat jurisprudență și statistici detaliate care demonstrează că motivația rasistă și xenofobă este luată în considerare (Germania și Regatul Unit).

Polonia, Portugalia și Slovenia fac referire la dispoziții generale de drept penal care prevăd că motivația generală a autorului infracțiunii este luată în considerare, iar Estonia face referire la circumstanțele agravante ale altor motive de bază. Ungaria face referire la un număr considerabil de infracțiuni motivate de ură și de condamnări în domeniu înregistrate, dar nu a furnizat încă jurisprudența relevantă în acest sens. Țările de Jos fac referire la un document oficial de orientare care prevede că motivația rasistă sau xenofobă ar trebui să fie luată în considerare, în timp ce Irlanda și Luxemburg afirmă pur și simplu că motivația poate fi întotdeauna luată în considerare de către instanțe.

3.5. Răspunderea persoanelor juridice și sancțiunile aplicabile (articolele 5 și 6)

Persoanele juridice trebuie să fie trase la răspundere pentru discursurile motivate de ură emise de o persoană care deține o *poziție de conducere* în cadrul persoanei juridice sau în cazul în care lipsa de supraveghere sau control din partea unei astfel de persoane a permis emiterea discursurilor motivate de ură de către o persoană aflată sub autoritatea acesteia. Cu toate că decizia-cadru nu obligă statele membre să impună sancțiuni penale, sancțiunile trebuie, în toate cazurile, să fie *efective, proporționale și cu efect de descurajare*.

Legislația majorității statelor membre (în afară de Grecia, Spania, Italia și Slovacia⁹) abordează răspunderea persoanelor juridice în cazul discursurilor motivate de ură, majoritatea statelor reglementând această chestiune prin intermediul unor dispoziții orizontale ale codului penal¹⁰ și prin impunerea de amenzi penale.

Articolul 5 trebuie să fie transpus în ceea ce privește *toate* persoanele care acționează în folosul persoanei juridice respective. Unele legislații naționale nu sunt clare în această privință (Belgia, Danemarca și Luxemburg). Alte legislații par să adauge condiții, cum ar fi faptul că persoana juridică trebuie să *se fi îmbogățit* (Bulgaria), *cerința ca infracțiunea să încalce îndatoririle care îi revin persoanei juridice* (Croația) și norma conform căreia nu se poate acționa împotriva unei persoane juridice decât în cazul în care instanța a pronunțat *anterior* o pedeapsă împotriva unei persoane fizice (Ungaria).

3.6. Norme constituționale și principii fundamentale (articolul 7)

Franța, Ungaria, Suedia și Regatul Unit fac referire la articolul 7 din decizia-cadru în notificările lor.

Comisia acordă o atenție deosebită asigurării faptului că transpunerea deciziei-cadru respectă pe deplin toate drepturile fundamentale astfel cum sunt consacrate în Carta drepturilor fundamentale, care rezultă, de asemenea, din tradițiile constituționale comune ale statelor membre.

Astfel cum este prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în Convenția europeană a drepturilor omului, orice restrângere a exercitării drepturilor și libertăților fundamentale trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. În conformitate cu principiul proporționalității, pot fi impuse restricții numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de

⁹ Slovacia prevede o formă de răspundere indirectă, permițând „confiscarea unei sume de bani”.

¹⁰ Franța dispune de un sistem specific pentru anumite infracțiuni săvârșite prin intermediul presei, care exclude răspunderea persoanelor juridice.

interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți¹¹.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut faptul că toleranța și respectul față de demnitatea egală a tuturor oamenilor constituie fundamentul unei societăți democratice și pluraliste. În plus, aceasta a considerat că observațiile îndreptate împotriva valorilor de bază ale convenției nu pot avea dreptul de a beneficia de protecția acordată în temeiul articolului 10 (libertatea de exprimare)¹².

3.7. Începerea cercetării sau a urmăririi penale (articolul 8)

Statele membre trebuie să se asigure că cercetarea și urmărirea discursurilor motivate de ură nu depind de declarații sau de plângeri ale victimelor acestor fapte, cel puțin în cazurile foarte grave. În timp ce majoritatea statelor membre au dispoziții de drept penal specifice și adesea orizontale, care asigură cercetarea și/sau urmărirea din oficiu în cazul majorității infracțiunilor, inclusiv al discursurilor motivate de ură, anumite state membre au furnizat jurisprudență, declarații oficiale și alte informații pentru a demonstra că această dispoziție este pusă în aplicare în practică.

3.8. Competența (articolul 9)

Legislația fiecărui stat membru include principiul teritorialității în temeiul căruia se stabilește competența pentru infracțiunile legate de discursurile motivate de ură în ceea ce privește faptele săvârșite *în totalitate sau parțial pe teritoriul său*. Toate statele membre, în afară de Irlanda și Regatul Unit, au notificat, de asemenea, normele de drept penal care le extind în mod specific competența asupra faptelor săvârșite *de unul dintre resortisanții acestora*. Italia, Portugalia și România par să excludă discursurile motivate de ură din această ultimă normă referitoare la competență.

În ceea ce privește persoanele juridice, 21 de state membre nu au furnizat nicio informație concludentă în ceea ce privește transpunerea normei conform căreia competența trebuie să fie stabilită în cazul în care faptele au fost săvârșite *în folosul unei persoane juridice cu sediul principal pe teritoriul statului membru în cauză*.

Discursurile motivate de ură de pe internet reprezintă una dintre formele cele mai răspândite de manifestare a atitudinilor rasiste și xenofobe. Prin urmare, statele membre ar trebui să dispună de mijloacele necesare pentru a interveni în cazul discursurilor motivate de ură enunțate on-line. La stabilirea competenței asupra faptelor săvârșite pe teritoriul lor, statele membre trebuie să se asigure că această competență se extinde la cazurile în care faptele au fost săvârșite prin intermediul unui sistem de informații și cel care a săvârșit infracțiunea sau materialele găzduite în sistemul respectiv se află pe teritoriul său. Se pare că doar Cipru transpune integral în legislația națională aceste norme referitoare la competență. Legislația Danemarcei, Maltei și Sloveniei face referire, în mod specific, la sistemele de informații, iar Croația face referire la infracțiunile săvârșite prin intermediul presei electronice. Republica Cehă, Luxemburg, Ungaria, Austria, Portugalia, România, Slovacia și Suedia afirmă că normele lor generale referitoare la competență acoperă situațiile în care discursurile motivate de ură sunt enunțate on-line, însă nu au furnizat informații detaliate în acest sens. Pe de altă parte, Belgia, Bulgaria, Germania, Franța și Regatul Unit au furnizat jurisprudență pentru a arăta că instanțele lor naționale au luat cunoștință de cazuri care implică sisteme de informații și reiese că, în majoritatea lor, acestea par să stabilească competența în cazul în care autorul

¹¹ Prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale și, în mod similar, la articolul 10 alineatul (2) din Convenția europeană a drepturilor omului, în ceea ce privește, în particular, libertatea de exprimare.

¹² Hotărârile din 4.12.2003 (*Gündüz/Turcia*) și din 24.6.2003 (*Garaudy/Franța*).

infracțiunii este prezent fizic/rezidă în țara în cauză sau atunci când materialele au fost accesibile în țara respectivă sau adresate în mod clar publicului din țara respectivă.

4. PRACTICI SUGERATE ÎN VEDEREA CONSOLIDĂRII PUNERII ÎN APLICARE A DECIZIEI-CADRU

Informațiile obținute de la statele membre au arătat că autoritățile responsabile cu cercetarea și urmărirea au nevoie de instrumente și de competențe practice pentru a fi în măsură să identifice și să se ocupe de infracțiunile reglementate de decizia-cadru, precum și pentru a interacționa și a comunica cu victimele.¹³ Acestea ar trebui să dispună de o cunoaștere suficientă a legislației relevante și de orientări clare.

Existența unor unități speciale de poliție dedicate infracțiunilor motivate de ură, instituirea de parchete speciale care să se ocupe de discursurile și infracțiunile motivate de ură, orientări detaliate, precum și formarea specifică a serviciilor de poliție, a procurorilor și a judecătorilor reprezintă bune practici care pot veni în sprijinul punerii în aplicare a acestei legislații.

Schimbul de informații și de bune practici, prin reunirea membrilor serviciilor de aplicare a legii, a procurorilor și a judecătorilor, a organizațiilor societății civile și a altor părți interesate pot, de asemenea, contribui la o mai bună punere în aplicare.

Având în vedere caracterul specific al discursurilor motivate de ură de pe internet, inclusiv dificultatea de a identifica autorii conținutului on-line ilegal și eliminarea acestui tip de conținut, aceste discursuri creează nevoi specifice cu care sunt confruntate autoritățile judiciare și de aplicare a legii în materie de expertiză, de resurse și de necesitate a unei cooperări transfrontaliere.

Raportarea insuficientă este o practică obișnuită în cazul discursurilor și infracțiunilor motivate de ură¹⁴. Având în vedere natura acestor infracțiuni, victimele recurg adesea la serviciile de sprijinire a victimelor, mai degrabă decât să raporteze infracțiunea la poliție. Punerea rapidă în aplicare a Directivei privind victimele este, prin urmare, esențială pentru protejarea victimelor discursurilor și infracțiunilor motivate de ură.

Existența unor date fiabile, comparabile și colectate în mod sistematic poate contribui la o punere mai eficace în aplicare a deciziei-cadru. Incidentele raportate legate de discursuri motivate de ură și de infracțiuni motivate de ură ar trebui să fie întotdeauna înregistrate, la fel ca și istoricul cazului respectiv, în vederea evaluării gradului de urmărire în justiție și de condamnare. Colectarea de date privind discursurile și infracțiunile motivate de ură nu este uniformă în întreaga UE și, în consecință, nu permite realizarea unor comparații transnaționale fiabile¹⁵. Comisia a solicitat tuturor statelor membre să-i furnizeze cifre privind incidența și răspunsul penal în ceea ce privește discursurile și infracțiunile motivate de ură. Datele furnizate de 17 state membre sunt prezentate în anexa la acest raport.

Atitudinile rasiste și xenofobe exprimate de către liderii de opinie pot favoriza un climat social în care se face apologia rasismului și xenofobiei și, prin urmare, pot propaga comportamente mai grave, cum ar fi violența rasială. Condamnarea publică a rasismului și a

¹³ Cercetarea faptelor cu caracter rasist sau xenofob și aplicarea sancțiunilor adecvate sunt necesare în vederea respectării drepturilor fundamentale, astfel cum a fost confirmat prin hotărârile CEDO din 6.7.2005 (*Nachova și alții/Bulgaria*), din 10.3.2010 (*Cakir/Belgia*) și din 27.1.2011 (*Dimitrova și alții/Bulgaria*).

¹⁴ A se vedea, în special, raportul Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) „Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights” (*Sporirea vizibilității infracțiunilor motivate de ură în Uniunea Europeană: recunoașterea drepturilor victimelor*), 2012.

¹⁵ *Ibidem*.

xenofobiei de către autorități, partide politice și societatea civilă contribuie la recunoașterea gravității acestor fenomene și la combaterea activă a discursului și a comportamentului rasist și xenofob¹⁶.

5. CONCLUZII

În prezent, se pare că o serie de state membre nu au transpus în întregime toate dispozițiile deciziei-cadru și/sau le-au transpus incorect, în special în ceea ce privește infracțiunile de negare, apologie și minimizare vădită a anumitor crime. Majoritatea statelor membre au dispoziții privind incitarea la violență și ură cu caracter rasist și xenofob, însă se pare că acestea nu transpun întotdeauna integral infracțiunile reglementate de decizia-cadru. Au fost observate, de asemenea, unele lacune în ceea ce privește motivația rasistă și xenofobă a unor infracțiuni, răspunderea persoanelor juridice și competența.

Prin urmare, Comisia consideră că transpunerea juridică corectă și integrală a deciziei-cadru existente constituie un prim pas spre combaterea eficientă a rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, în mod coerent în întreaga UE.

În cursul anului 2014, Comisia se va angaja în dialoguri bilaterale cu statele membre pentru a asigura transpunerea integrală și corectă a deciziei-cadru, ținând cont în mod corespunzător de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și, în special, de libertatea de exprimare și de asociere¹⁷.

¹⁶

A se vedea hotărârile CEDO din 6.7.2006 (*Erbakan/Turcia*) și din 16.7.2009 (*Féret/Belgia*).

¹⁷

Conform articolului 10 din Protocolul nr. 36 la Tratatul de la Lisabona. Inițierea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în ceea ce privește deciziile-cadru nu este posibilă înainte de 1 decembrie 2014.