



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 29. januar 2014
(OR. en)**

5784/14

**FREMP 8
DROIPEN 10
COPEN 29
JAI 39
SOC 51
RAXEN 1**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	27. januar 2014
til:	Uwe CORSEPIUS, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2014) 27 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2014) 27 final.

Bilag: COM(2014) 27 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.1.2014
COM(2014) 27 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse
former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af
straffelovgivningen**

{SWD(2014) 27 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen

1. INDLEDNING

Alle former og udtryk for racisme og fremmedhad er uforenelige med de værdier, som EU er bygget på. I henhold til Lissabontraktaten skal Unionen bestræbe sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad¹.

Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen² (i det følgende benævnt "rammeafgørelsen") blev enstemmigt vedtaget den 28. november 2008 efter syv års forhandlinger. Forhandlingernes kompleksitet skyldtes primært forskelle i medlemsstaternes retssystemer og -traditioner hvad angår beskyttelse af retten til ytringsfrihed og dennes begrænsninger. Der var dog tilstrækkelig enighed til at fastlægge en EU-omfattende strafferetlig tilgang til fænomenet racisme og fremmedhad for at sikre, at den samme adfærd udgør en lovovertrædelse i alle medlemsstaterne, og at der for både fysiske og juridiske personer, der har begået eller er ansvarlige for sådanne lovovertrædelser, findes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Bekæmpelse af racisme og fremmedhad skal foregå inden for rammerne af de grundlæggende rettigheder. Rammeafgørelsen er baseret på behovet for at beskytte individets rettigheder, grupperettigheder og samfundets rettigheder generelt ved at straffe særligt grove former for racisme og fremmedhad og samtidig respektere de grundlæggende rettigheder til ytrings- og foreningsfrihed. Rammeafgørelsen omfatter dermed det synspunkt, "at det er af afgørende betydning, at alle former og udtryk for rasediskrimination bekæmpes", som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget. Menneskerettighedsdomstolen har yderligere stadfæstet, at det kan være nødvendigt i "et demokratisk samfund at straffe og endda forebygge alle former for ytringer, der spreder, tilskynder, fremmer eller retfærdiggør had, som bygger på intolerance"³. Rammeafgørelsen skal anvendes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, særlig retten til ytrings- og foreningsfrihed, jf. chartret om grundlæggende rettigheder.

I henhold til artikel 10, stk. 1, i protokol nr. 36 til traktaterne har Kommissionen indtil slutningen af overgangsperioden, der udløber den 1. december 2014, ikke beføjelse til at indlede traktatbrudsprocedurer i henhold til artikel 258 i TEUF, hvad angår rammeafgørelser, der blev vedtaget før Lissabontraktatens ikrafttræden.

¹ Artikel 67, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

² EUT L 328/55 af 6.12.2008.

³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme af 23.9.1994 (*Jersild mod Danmark*) og af 6.7.2006 (*Erbakan mod Tyrkiet*). Se også dommen af 9.7.2013 (*Vona mod Ungarn*) specifikt om forsamlings- og foreningsfrihed.

Kommissionen skal nu i henhold til rammeafgørelsen udarbejde en skriftlig rapport med en vurdering af, om medlemsstaterne har gennemført alle bestemmelserne i denne lovgivning. Rapporten er baseret på de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har underrettet om (se bilag), og de tekniske oplysninger, Kommissionen har anmodet medlemsstaterne om i løbet af sin analyse (herunder national retspraksis, forberedende arbejde, retningslinjer etc.), samt oplysninger fra fem møder mellem regeringsekspertgrupper og en undersøgelse bestilt af Kommissionen⁴.

Medlemsstaterne var forpligtet til senest den 28. november 2010 at meddele teksten til de bestemmelser, som de udstedte for at gennemføre de forpligtelser, der fulgte af rammeafgørelsen, i national ret. Alle medlemsstater har meddelt de nationale foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme rammeafgørelsen.

2. RAMMEAFGØRELSENS HOVEDELEMENTER

I rammeafgørelsen fastlægges en fælles strafferetlig tilgang til visse former for racisme og fremmedhad, navnlig vedrørende to typer lovovertrædelser, der er almindeligt kendt som racistisk og fremmedfjendsk hadefuld tale og hadforbrydelser⁵.

Hvad angår "hadefuld tale" skal medlemsstaterne sikre, at følgende forsætlige adfærd er strafbar, når den rettes mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse:

- offentlig tilskyndelse til vold eller had, herunder i form af offentlig udbredelse eller distribution af skrifter, billeder eller andet materiale
- offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af
 - folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser som defineret i artikel 6, 7 og 8 i statutten for Den Internationale Straffedomstol (International Criminal Court, i det følgende benævnt "ICC") eller
 - forbrydelser, der er defineret i artikel 6 i chartret for den internationale militærdomstol, der er knyttet som bilag til London-aftalen af 8. august 1945,

hvis denne adfærd udøves på en måde, der sandsynligvis vil tilskynde til vold eller had rettet mod en sådan gruppe eller et eller flere medlemmer af en sådan gruppe.

I henhold til rammeafgørelsens artikel 1, stk. 2, kan medlemsstaterne vælge *kun* at straffe adfærd, der enten i) udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, eller ii) som er truende, nedværdigende eller forhånende. I henhold til rammeafgørelsens artikel 1, stk. 4, kan enhver medlemsstat *kun* gøre benægtelse eller grov bagatellisering af de ovennævnte forbrydelser strafbare, hvis disse forbrydelser er blevet stadfæstet ved en endelig afgørelse truffet af en national domstol i den pågældende medlemsstat og/eller en international domstol, eller ved en endelig afgørelse truffet alene af en international domstol. Denne mulighed kan ikke anvendes ved forsvar for ovennævnte forbrydelser.

⁴ Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

⁵ Disse termer benyttes dog ikke i rammeafgørelsen.

Hvad angår "hadforbrydelser" skal medlemsstaterne sikre, at racistiske og fremmedfjendske motiver betragtes som skærpende omstændigheder, eller alternativt at sådanne motiver tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.

3. GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE

3.1. Racistisk og fremmedfjendsk hadefuld tale (artikel 1)

3.1.1. Offentlig tilskyndelse til vold eller had

Selvom de fleste medlemsstaters straffelove indeholder bestemmelser om adfærd, der hører ind under "tilskyndelse til vold eller had", varierer terminologien, der benyttes ("provokerende", "opildnende", "udbredende", "promoverende", "foranledende", "opfordrende" etc.), og kriterierne, der anvendes. DK, FI og SE har ingen specifikke bestemmelser om tilskyndende adfærd og benytter bestemmelser, der kriminaliserer truende, forhånende, nedværdigende, ærekrænkende eller foragtende sprogbrug, der er baseret på race, hudfarve, religion eller tro, national eller etnisk oprindelse.

De fleste medlemsstater har specifikke henvisninger til både vold og had (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). At offentlig tilskyndelse til både vold og had gøres strafbart er relevant for, at dette instrument er effektivt. EE, EL og PT henviser til begge termer, men hvor EE kræver, at en persons liv, helbred eller ejendom er i fare, kriminaliserer EL tilskyndelse *til handlinger eller handlinger, der sandsynligvis vil lede til had eller vold*, og PT kræver et ekstra organisatorisk element vedrørende de formodede gerningsmænd. Ingen af disse forudsætninger indgår i rammeafgørelsen. Lovgivningen i CZ, IE, HU, PL, RO og UK har kun udtrykkelige henvisninger til had. Begrebet vold dækkes strengt taget af termen had i IE og UK, mens man i CZ betragter vold som værende omfattet af had i visse tilfælde. I HU anses det for at være omfattet af national retspraksis.

I henhold til rammeafgørelsen består ofrene af tilskyndelse af en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe. Tolv medlemsstater (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT og SK) nævner udtrykkeligt grupper og individuelle medlemmer i overensstemmelse med rammeafgørelsen. I NL er tilskyndelse til had rettet mod *personer*, hvorimod vold er rettet mod *en person*. Otte medlemsstater (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI og SE) henviser kun udtrykkeligt til en gruppe af personer. Syv medlemsstater henviser ikke udtrykkeligt til hverken grupper eller individer. Ifølge BG, LV, PL og SI omfatter disse lovovertrædelser handlinger mod både grupper og individer. EE, IT og UK har ikke givet detaljerede oplysninger. I EE er tilskyndelse strafbart, hvis det medfører fare for en person.

Rammeafgørelsen gør sig gældende når ofre for tilskyndelse defineres ved henvisning til kriterier som race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse. Listen over disse kriterier er ikke blevet implementeret i alle medlemsstater, men målet bliver tilsyneladende generelt set nået. BE, HR, CY og SK nævner udtrykkeligt alle kriterierne, og i LU svarer familiestatus tilsyneladende til termen herkomst. DK, IE, AT, PT, SE og UK nævner alle kriterierne undtagen herkomst, mens BG, DE, ES, FR, IT, LV og HU underlader henvisning til både hudfarve og herkomst. MT og SI underlader at henvise til herkomst og national oprindelse, og LT nævner hverken hudfarve eller etnisk oprindelse. CZ, EL, NL, PL og RO undlader henvisning til hudfarve, herkomst og national oprindelse. Termerne oprindelse (EE, FR, SI og FI) og etnisk oprindelse (RO) kan betragtes som synonyme til termen herkomst og termen nationalitet (BG og LT) afspejler tilsyneladende ikke den bredere betydning af termen national oprindelse.

3.1.2. *Offentlig udbredelse eller distribution af skrifter, billeder eller andet materiale, der tilskynder til vold eller had*

I rammeafgårelsen fastsættes det, at handlinger, der offentligt tilskynder til vold eller had ved offentlig udbredelse eller distribution af skrifter, billeder eller andet materiale, ligeledes skal kriminaliseres, og der gives således udtryk for, at ikke kun mundtlig kommunikation bør gøres strafbar. Som påkrævet nævner de fleste medlemsstater specifikke udbredelsesmetoder i de bestemmelser, der vedrører selve denne lovovertrædelse (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT og UK). Andre medlemsstater henviser imidlertid til almindelig fortolkning af straffelovens paragraffer (CZ, HU og SK) eller til officielle rapporter (FI) eller forberedende arbejde (SE), der omhandler dette. LV henviser til retspraksis, hvor online-kommunikation kan straffes. ES bruger udtrykket *udbreder stødende oplysninger* og IT termene *udbreder ideer*. EE, AT og SI fastsætter kun, at handlingen skal begås i offentlighed, og for DK's vedkommende i offentlighed eller med intention om yderligere udbredelse.

3.1.3. *Offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser*

I henhold til rammeafgårelsen skal medlemsstaterne kriminalisere offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af forbrydelser, som er defineret i artikel 6, 7 og 8 i statuten for ICC (folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser), som er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse, hvis denne adfærd udøves på en måde, der sandsynligvis vil tilskynde til vold eller had rettet mod en sådan gruppe eller et eller flere medlemmer af en sådan gruppe.

Denne bestemmelse kan gennemføres uden udtrykkelig henvisning til ICC-statuten, hvis der i den relevante nationale lovgivning er fastsat definitioner af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, som afspejler definitionerne i statuten. Otte medlemsstater (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI og SK) kriminaliserer de tre typer adfærd (dvs. offentligt forsvar, benægtelse og grov bagatellisering). CY, LU, MT, SI og SK henviser til eller gengiver næsten nøjagtigt statuttens førnævnte artikler. I SK skal adfærden tilsværte eller true en gruppe eller et individ.

Syv medlemsstater har ikke udtrykkelige henvisninger til alle tre typer adfærd. ES, FR, IT og PL henviser kun til forsvar, PT kun til benægtelse og LV og RO til forsvar eller benægtelse (RO kriminaliserer *bagatellisering* udelukkende ved distribution af materialer). LV og PT henviser til alle internationale forbrydelser, mens RO henviser til folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden, og ES og IT kun til folkedrab.

Hvad angår adfærdens effekt og kravet om, at den sandsynligvis vil tilskynde til vold eller had, kræves det ikke i FR, IT, LV, LU og RO, at adfærden sandsynligvis vil tilskynde til vold eller had, mens det i BG, ES, PT og SI kræves, at der foreligger mere end blot en sandsynlighed for tilskyndelse.

Tretten medlemsstater (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE og UK) har ingen strafferetlige bestemmelser vedrørende denne type adfærd. DE og NL oplyser, at national retspraksis om holocaustbenægtelse og/eller -bagatellisering ligeledes gælder for den adfærd, der omfattes af denne artikel.

3.1.4. Offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af forbrydelser, der er defineret i chartret for den internationale militærdomstol

I henhold til rammeafgårelsen er medlemsstaterne forpligtet til at kriminalisere offentligt forsvar for eller benægtelse eller grov bagatellisering af forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, som begås af de europæiske akselands større krigsforbrydere. En sådan adfærd kan betragtes som et konkret udtryk for antisemitisme, når det foregår på en måde, der sandsynligvis vil tilskynde til vold eller had. Det er derfor af afgørende betydning, at denne adfærd gøres strafbar i henhold til nationale straffelove⁶.

Denne bestemmelse kan gennemføres uden specifik reference til chartret for den internationale militærdomstol, så længe det er indlysende, at der henvises til specifikke historiske forbrydelser begået af de europæiske akselands. FR, CY, LU og SK henviser direkte til chartret for den internationale militærdomstol, men lovgivningen i FR er i øjeblikket begrænset til *at rejse tvivl om* forbrydelserne, og lovgivningen i LU henviser ikke til forbrydelser mod freden.

Seks medlemsstater (BE, CZ, DE, LT, HU og AT) henviser til *det nationalsocialistiske regime* eller *Nazityskland* som værende forbrydelsens relevante gerningsmænd. Ud af disse seks henviser BE kun specifikt til folkedrab, mens CZ og HU henviser til folkedrab og andre forbrydelser mod menneskeheden. RO henviser til benægtelse af og forsvar for holocaust og henviser kun til *bagatellisering* i forbindelse med distribution af materialer. SI henviser til forsvar for, benægtelse og bagatellisering af holocaust. LT og PL begrænser kriminaliseringen ved at henvise til forbrydelser, der er begået af det nationalsocialistiske regime henholdsvis *mod den litauiske og polske nation og det litauiske og polske folk*, dog for PL's vedkommende kun med henvisning til benægtelse.

De resterende 15 medlemsstater (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE og UK) har ingen specifikke bestemmelser, der kriminalisere denne type adfærd. NL, FI og UK har afsagt domme for forsvar for, bagatellisering og benægtelse af holocaust på baggrund af strafferetlige bestemmelser, der straffer tilskyndelse, etnisk ophidselse og det at opildne til had.

3.1.5. Valgfrie bestemmelser

Visse medlemsstater har gjort brug af artikel 1, stk. 2, der giver medlemsstaterne mulighed for kun at straffe hadefuld tale, der enten udøves på en måde, der sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden, eller som er truende, nedværdigende eller forhånende. CY og SI afspejler denne bestemmelse ved at lade begge de nævnte alternativer indgå. I AT straffes forbrydelsen tilskyndelse til vold (ikke til had) efter, om det er sandsynligt, at den forstyrrer offentlig orden. Kriminaliseringen af alle de ovennævnte typer af adfærd er i DE afhængig af, om adfærden vil kunne forstyrre den offentlige fred. Ligeledes henviser retspraksis i HU til, at en sådan adfærd gøres strafbar alt efter, om den sandsynligvis vil forstyrre den offentlige orden. MT gør tilsyneladende forbrydelsen tilskyndelse til vold eller had afhængig af, om den har en

⁶ Menneskerettighedsdomstolen har erklæret at "*benægtelse af forbrydelser mod menneskeheden udgør den mest alvorlige form for racediskriminerende ærekrænkelser og tilskyndelse til had af jøder*" (*Garaudy mod Frankrig*, dom af 24.6.2003). Derudover vil benægtelse og revurdering af "*veletablerede historiske fakta — så som holocaust — [...] blive fjernet fra artikel 10 [ytringsfrihed] jf. artikel 17*" [forbud mod misbrug af rettigheder] af Menneskerettighedsdomstolen (*Lehideux og Isorni mod Frankrig*, dom af 23.9.1998).

truende, nedværdigende eller forhånende karakter, mens forbrydelserne forsvar, benægtelse og bagatellisering, som det også er tilfældet i LT, er strafbare på baggrund af begge betingelser. I IE og UK er adfærd, som opildner til had, strafbar, hvis den er truende, nedværdigende eller forhånende.

FR, CY, LT, LU, MT, RO og SK har valgt at benytte sig af muligheden jf. artikel 1, stk. 4, i forbindelse med adfærd, der offentligt benægter eller groft bagatelliserer forbrydelserne defineret i ICC-statutten. CY, LT, LU, RO og SK benytter denne mulighed i forbindelse med adfærd, der offentligt benægter eller groft bagatelliserer forbrydelserne defineret i chartret for den internationale militærdomstol⁷.

3.2. Anstiftelse, hjælp og tilskyndelse (artikel 2)

Med hensyn til artikel 2, som omhandler anstiftelse, hjælp og tilskyndelse til forbrydelserne i artikel 1, har næsten alle medlemsstater indført generelle og horisontale regler for denne adfærd⁸.

3.3. Strafferetlige sanktioner (artikel 3)

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført kravet om, at adfærd, der involverer hadefuld tale, straffes med en *maksimumsstraf* på mindst 1 til 3 års fængsel. Maksimumsstraffen for hadefuld tale er mellem 1 år (BE) og 7 år (UK, i tilfælde af domfældelse efter tiltale), og flere medlemsstater (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE og UK) giver domstolene mulighed for at pålægge en bøde som alternativ til fængsel. Maksimumsstraffen for offentligt forsvar for, benægtelse eller grov bagatellisering af forbrydelser er mellem 1 år og en bøde (BE) og 20 år (AT). I DE, FR, CY, LV, LT og RO kan domstolene alternativt pålægge en bøde eller en anden straf.

3.4. Racistiske og fremmedfjendske hadforbrydelser (artikel 4)

I henhold til rammeafgørelsen skal medlemsstaterne specifikt adressere racistiske og fremmedfjendske motiver i deres straffelov eller alternativt sikre, at domstolene tager sådanne motiver med i overvejelserne ved fastsættelse af straf. På grund af de racistiske og fremmedfjendske motivers diskriminerende natur og deres påvirkning på individer, grupper og samfundet generelt, skal medlemsstaterne sikre, at racistiske og fremmedfjendske motiver afsløres og behandles på behørig og passende vis.

Femten medlemsstater (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE og SK) har benyttet sig af den første mulighed i artikel 4 ved at indføre, at racistiske og fremmedfjendske motiver *skal* betragtes som en skærpende omstændighed hvad angår *alle forbrydelser*, i deres straffelove. Otte medlemsstater (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT og UK) fastsætter, at racistiske og fremmedfjendske motiver skal betragtes som en skærpende omstændighed, hvad angår visse (ofte voldelige) forbrydelser, såsom mord, alvorlig legemsbeskadigelse og andre former for vold mod personer eller ejendom. Tre ud af sidstnævnte gruppe af medlemsstater benytter sig også af den anden mulighed i artikel 4, eftersom de har strafferetlige bestemmelser, hvori det fastsættes, at racistisk motivation *kan* tages med i domstolens betragtninger (BE), eller har oplyst om retspraksis og detaljerede

⁷ Denne mulighed kan ikke bruges i forbindelse med forsvar for disse forbrydelser.

⁸ Kun MT dedikerer tilsyneladende en specifik bestemmelse til anstiftelse, hjælp og tilskyndelse til disse forbrydelser.

statistikker til at demonstrere, at racistiske og fremmedfjendske motiver tages i betragtning (DE og UK).

PL, PT og SI henviser til generelle strafferetlige bestemmelser, hvori det fastsættes, at gerningsmandens generelle motiver skal tages i betragtning, og EE henviser til de skærpende omstændigheder af andre underliggende motiver. HU henviser til et betydeligt antal registrerede hadforbrydelser og domme, men har endnu ikke oplyst den relevante retspraksis. NL henviser til officielle vejledende dokumenter, hvoraf det fremgår, at racistiske og fremmedfjendske motiver bør tages i betragtning, mens IE og LU kun fastsætter, at motiver altid kan tages i betragtning af domstolene.

3.5. Juridiske personers ansvar og de sanktioner, der skal anvendes (artikel 5 og 6)

Juridiske personer skal drages til ansvar for hadefuld tale af en person, som har en *ledende stilling* inden for den juridiske person eller, hvor manglende opsyn fra omhandlede persons side har gjort det muligt for en person underlagt den juridiske person at begå hadefuld tale. Selvom rammeafgørelsen ikke forpligter medlemsstaterne til at pålægge strafferetlige sanktioner, skal sanktioner i alle tilfælde være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Lovgivningen i de fleste medlemsstater (undtagen EL, ES, IT og SK⁹) omfatter juridiske personers ansvar i forbindelse med hadefuld tale, og størstedelen af medlemsstaterne regulerer dette område ved hjælp af horisontale bestemmelser i straffeloven¹⁰ og ved at indføre bødestraf.

Artikel 5 skal gennemføres for *alle* personer, der handler for at skaffe en juridisk person vinding. Nogle nationale lovgivninger er uklare på dette område (BE, DK og LU). Andre har tilsyneladende tilføjet betingelser, såsom at den juridiske person skal have opnået berigelse (BG), at forbrydelsen strider imod den juridiske persons pligter (HR), og at der kun må anlægges sag mod en juridisk person, hvis retten tidligere havde pålagt en person straf (HU).

3.6. Forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper (artikel 7)

FR, HU, SE og UK har henvist til artikel 7 i deres meddelelser.

Kommissionen er særlig opmærksom på at sikre, at gennemførelsen af rammeafgørelsen fuldt ud respekterer alle grundlæggende rettigheder, jf. chartret om grundlæggende rettigheder, som også er et resultat af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

Som fastlagt i chartret om grundlæggende rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention skal enhver begrænsning i udøvelsen af grundlæggende rettigheder og friheder være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder¹¹.

⁹ SK foreskriver en form for indirekte ansvar ved at tillade "beslaglæggelse af et monetært beløb".

¹⁰ FR har et specifikt system til visse forbrydelser, der begås ved hjælp af pressen, hvilket udelukker juridiske personers ansvar.

¹¹ Artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder og ligeledes artikel 10, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention, navnlig hvad angår ytringsfrihed.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anerkendt, at tolerance og respekt for ligeværdigheden mellem alle mennesker udgør grundlaget for et demokratisk og pluralistisk samfund. Den har yderligere slået fast, at bemærkninger rettet mod konventionens underliggende værdier ikke kunne omfattes af artikel 10 (ytringsfrihed)¹².

3.7. Iværksættelse af efterforskning og retsforfølgning (artikel 8)

Medlemsstaterne skal sikre, at efterforskning eller retsforfølgning af hadefuldt tale ikke afhænger af en anmeldelse eller anklage fra offeret, i det mindste ikke i de groveste tilfælde. De fleste medlemsstater har specifikke og ofte horisontale strafferetlige bestemmelser, der sikrer efterforskning og/eller retsforfølgning *på eget initiativ* ved størstedelen af forbrydelserne, herunder hadefuldt tale. Visse medlemsstater har oplyst om retspraksis, officielle erklæringer og andre oplysninger, der viser, at denne bestemmelse er gennemført i praksis.

3.8. Straffemyndighed (artikel 9)

Lovgivningen i alle medlemsstater bygger på territorialprincippet, ifølge hvilket straffemyndigheden for lovovertrædelser ved hadefuldt tale fastsættes efter, at adfærden udøves *helt eller delvis på dens område*. Alle medlemsstater med undtagelse af IE og UK har tilmed oplyst om strafferetlige regler, som specifikt udvider deres straffemyndighed til adfærd *udvist af en af deres statsborgere*. IT, PT og RO har tilsyneladende udeladt hadefuldt tale fra denne sidstnævnte bestemmelse om straffemyndighed.

21 medlemsstater har ikke afgivet tilstrækkelige oplysninger vedrørende juridiske personer og gennemførelsen af bestemmelsen om, at straffemyndigheden skal fastsættes når adfærden udvises *for at skaffe en juridisk person, der har sit hjemsted på medlemsstatens område, vinding*.

Hadefuldt tale på internettet er en af de mest udbredte måder at give udtryk for racisme og fremmedfjendske synspunkter på. Derfor bør medlemsstaterne have midler til at kunne gribe ind i tilfælde af hadefuldt tale på internettet. Ved fastsættelsen af straffemyndighed for adfærd udvist på medlemsstatens område skal det sikres, at dens straffemyndighed omfatter tilfælde, hvor adfærden udvises via et informationssystem, og hvor lovovertræderen og materialet på værtsmaskinen befinder sig på dens territorium. Det er tilsyneladende kun CY, der fuldt ud gennemfører disse bestemmelser om straffemyndighed i lovgivningen. Lovgivningen i DK, MT og SI henviser specifikt til informationssystemer, og HR henviser til adfærd, der udvises via den elektroniske presse. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK og SE oplyser, at deres generelle bestemmelser om straffemyndighed dækker situationer med hadefuldt tale på internettet, men har ikke givet detaljerede oplysninger. BE, BG, DE, FR og UK har derimod henvist til retspraksis for at vise, at deres domstole har behandlet sager, der involverede informationssystemer. Størstedelen har tilsyneladende fastsat straffemyndigheden, når lovovertræderen er fysisk til steder/er bosiddende i den relevante straffemyndighed, eller når materialet var tilgængeligt i den straffemyndighed eller tydeligt rettet mod pågældende lands befolkning.

¹² Domme af 4.12.2003 (*Gündüz mod Tyrkiet*) og af 24.6.2003 (*Garaudy mod Frankrig*).

4. FORSLAG TIL ARBEJDSMETODER TIL AT FORBEDRE RAMMEAFGØRELSENS GENNEMFØRELSE

Det fremgår af de oplysninger, medlemsstaterne har givet, at de myndigheder, der er ansvarlige for efterforskning og retsforfølgning, behøver praktiske værktøjer og færdigheder til at kunne identificere og behandle lovovertrædelserne beskrevet i rammeafgårelsen og til at kunne interagere og kommunikere med ofrene¹³. Medlemsstaterne burde have tilstrækkeligt kendskab til relevant lovgivning og klare retningslinjer.

Indførelse af en særlig politienhed til forfølgelse af hadforbrydelser, en særlig anklagemyndighed til forfølgelse af hadefuldt tale og hadforbrydelser, detaljerede retningslinjer og særlig uddannelse af politi, anklagere og dommere er god praksis, som kan støtte gennemførelsen af denne lovgivning.

Informationsudveksling og god praksis ved at bringe retshåndhævelsespersonale, anklagere og dommere, civilsamfundsorganisationer og andre aktører sammen kan også medvirke til en bedre gennemførelse.

På grund af lovovertrædelsens særlige karakter og vanskeligheden ved at identificere ophavshaveren af ulovligt indhold på internettet og fjerne dette indhold stiller hadefuldt tale på internettet særlige krav til retshåndhæverne og straffemyndighederne i form af ekspertviden, ressourcer og grænseoverskridende samarbejde.

Underrapportering er almindeligt for hadefuldt tale og hadforbrydelser¹⁴. På grund af forbrydelsens karakter tyr ofre ofte til støttetjenester i stedet for at anmelde forbrydelsen til politiet. Det er derfor af afgørende betydning, at direktivet om ofres rettigheder gennemføres hurtigt for at kunne beskytte ofrene for hadefuldt tale og hadforbrydelser.

En pålidelig, sammenlignelig og systematisk indsamling af data kan bidrage til en mere effektiv gennemførelse af rammeafgårelsen. Indberettede hændelser af hadefuldt tale og hadforbrydelser bør altid registreres sammen med en beskrivelse af hændelsens forløb for at kunne opnå retsforfølgning og strafudmåling. Dataindsamling vedrørende hadefuldt tale og hadforbrydelser er ikke uniform i hele EU, og det er derfor ikke muligt at foretage pålidelige grænseoverskridende sammenligninger¹⁵. Kommissionen har bedt alle medlemsstaterne om at oplyse tal om hændelserne og om retsforfølgningen af hadefuldt tale og hadforbrydelser. Indsendt data fra 17 medlemsstater findes i bilaget til denne rapport.

Racistiske og fremmedfjendske synspunkter, der udtrykkes af opinionsdannere, kan muligvis bidrage til et socialt miljø, der billiger racisme og fremmedhad, og kan derfor føre til mere seriøse former for adfærd såsom racistisk vold. Myndighedernes, de politiske partiers og civilsamfundets offentlige fordømmelse af racisme og fremmedhad bidrager til, at alvorligheden af disse fænomener anerkendes, og at racistisk og fremmedfjendsk tale og opførsel aktivt kan bekæmpes¹⁶.

¹³ Efterforskningen af racistiske og fremmedfjendske handlinger og indførelsen af passende sanktioner er nødvendig for at leve op til de grundlæggende rettigheder som bekræftet af Menneskerettighedsdomstolens domme af 6.7.2005 (*Nachova og andre mod Bulgarien*), 10.3.2010 (*Cakir mod Belgien*), 27.1.2011 (*Dimitrova og andre mod Bulgarien*).

¹⁴ Se især rapporten fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder: *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, 2012.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Se menneskerettighedsdomstolens domme af 6.7.2006 (*Erbakan mod Tyrkiet*) og af 16.7.2009 (*Féret mod Belgien*).

5. KONKLUSION

På nuværende tidspunkt har en række medlemsstater tilsyneladende ikke fuldt ud og/eller korrekt gennemført alle bestemmelserne i rammeafgårelsen, navnlig hvad angår forsvar for, benægtelse og grov bagatellisering af visse forbrydelser. Størstedelen af medlemsstaterne har bestemmelser om tilskyndelse til racistisk og fremmedfjendsk vold og had, men bestemmelserne lader ikke til fuldt ud at afspejle de lovovertrædelser, rammeafgårelsen omfatter. Ligeledes er der observeret nogle huller i forbindelse med racistiske og fremmedfjendske motiver til forbrydelser, juridiske personers ansvar og straffemyndighed.

Kommissionen vurderer derfor, at den fulde og korrekte retlige gennemførelse af den eksisterende rammeafgårelsen er første skridt mod en effektiv bekæmpelse af racisme og fremmedhad ved hjælp af ensartet straffelovgivning i hele EU.

Kommissionen vil tage del i bilaterale dialoger med medlemsstaterne i løbet af 2014 for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af rammeafgårelsen på baggrund af chartret om grundlæggende rettigheder og især ytrings- og foreningsfriheden¹⁷.

¹⁷ Ref. artikel 10 i protokol nr. 36 til Lissabontraktaten. Traktatbrudsprocedurer for rammeafgårelser er ikke mulige før 1. december 2014.