

Brusel 10. prosince 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	9. prosince 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 777 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 777 final.

Příloha: COM(2021) 777 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.12.2021
COM(2021) 777 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné
verbální projevy a trestné činy z nenávisti**

„Nenávist je nenávist – a nikdo by ji neměl být nucen snášet.“

Ursula von der Leyenová, předsedkyně Evropské komise
Projev o stavu Evropské unie, září 2020

1. Úvod

Předsedkyně Komise von der Leyenová ve svém projevu o stavu Evropské unie¹ předneseném v roce 2020 zdůraznila, že pokrok v boji proti rasismu a nenávisti je křehký a že teď je na čase to změnit a vybudovat Unii, která přejde od slov k činům. Oznámila, že Komise navrhne „rozšířit seznam trestných činů definovaných ve Smlouvě na všechny formy nenávistně motivovaných trestných činů a nenávistných výroků – ať už kvůli rase, náboženství, pohlaví nebo sexuální orientaci“.

Boj proti nenávistným verbálním projevům a trestným činům z nenávisti je součástí opatření Komise na podporu základních hodnot EU a zajištění dodržování Listiny základních práv EU (dále jen „Listina“). Všechny formy a projevy nenávisti a nesnášenlivosti jsou neslučitelné s hodnotami, na nichž je EU založena, a kterými jsou úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty, zakotvené v článku 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

Jakákoli forma diskriminace – ať už na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace, jak je stanoveno v článku 19 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) – je zakázána. Svoboda projevu je zároveň jedním z pilířů demokratické a pluralitní společnosti a musí být důrazně chráněna. Kromě toho, jak stanoví článek 67 SFEU, musí EU tvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv. Jejím úkolem je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a boj proti nim.

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti postihují nejen jednotlivé oběti a jejich komunity, kterým způsobují utrpení a omezují jejich základní práva a svobody, ale také celou společnost. Nenávist podkopává samotné základy naší společnosti. Oslabuje vzájemné porozumění a respekt k rozmanitosti, na nichž jsou postaveny pluralitní a demokratické společnosti.

V posledních desetiletích došlo v Evropě k prudkému nárůstu nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti². Nenávist se stává běžným jevem³ a zaměřuje se na

¹ Stav Unie v roce 2020, [Prohlášení o záměru](#), Brusel, 16. září 2020.

² Viz například výroční zprávy ECRI za roky 2019 a 2020 na adrese: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> a <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; studie zadaná Tematickou sekcí Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti nazvaná „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v EU a hodnocení přístupů k regulaci online obsahu), červenec 2020.

³ Viz generální tajemník Organizace spojených národů António Guterres, [Předmluva](#) ke strategii a akčnímu plánu OSN proti nenávistným verbálním projevům, květen 2019.

jednotlivce a skupiny lidí, kteří mají „společné charakteristiky“, jako je rasa, etnický původ, jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, věk, pohlaví, sexuální orientace, genderová identita, vyjádření genderové identity a pohlavních znaků nebo jakákoli jiná charakteristika nebo jejich kombinace, nebo kteří jsou jako takoví vnímáni. V obecné rovině jsou tyto charakteristiky nápadné pro ostatní, a proto se na ně pachatelé snáze zaměří, odkazují na aspekt identity člověka, který je neměnný nebo je zásadní pro to, jak člověk sebe sama vnímá, a zároveň je znakem skupinové identity⁴.

Nárůst používání internetu a sociálních médií přinesl v průběhu let také více nenávistných verbálních projevů online. Rychlé sdílení nenávistných verbálních projevů prostřednictvím digitální komunikace je usnadněno online disinhibičním efektem, neboť předpokládaná anonymita na internetu a pocit beztrestnosti snižují zábrany lidí páchat takové trestné činy. Současně jsou emoce a zranitelnost stále častěji využívány, a to i ve veřejných diskusích za účelem politického zisku, k šíření rasistických a xenofobních výroků a útoků, mnohdy umocněných sociálními médii⁵. Šíření nenávisti mezi potenciálně zranitelným publikem lze pozorovat napříč širokým spektrem násilného extremismu, od džihádistického po pravicový a levicový⁶. To přispívá k polarizaci společnosti a následně k rostoucímu výskytu nenávistných verbálních projevů, zejména vůči marginalizovaným skupinám.

Krise veřejného zdraví způsobená pandemií COVID-19 zvýšila pocity nejistoty, izolace a strachu a vytvořila atmosféru, v níž bují nenávistné verbální projevy. Samotnou pandemii využila různá extremistická ideologická hnutí k útokům na konkrétní skupiny obyvatel (z různých důvodů včetně státní příslušnosti, náboženského vyznání, rasy, pohlaví, sexuální orientace, barvy pleti a dokonce i věku), což rovněž vedlo k trestným činům z nenávisti⁷.

Cílem Komise je předložit návrh na rozšíření seznamu oblastí trestné činnosti EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti. Nenávist nemá v EU místo. Musí se proti ní bojovat všemi dostupnými prostředky včetně trestního práva.

2. Kontext iniciativy

V čl. 83 odst. 1 SFEU je uveden taxativní seznam oblastí trestné činnosti⁸, pro něž mohou Evropský parlament a Rada stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a souvisejících sankcí ve všech členských státech EU. Stanoví rovněž, že na základě **vývoje trestné činnosti** může Rada přijmout rozhodnutí určující **další oblasti mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem** z důvodu **povahy nebo dopadu** těchto trestných činů nebo kvůli **zvláštní potřebě potírat ji na společném základě**.

Přijetí takového rozhodnutí Radou by bylo prvním krokem k vytvoření právního základu nezbytného pro přijetí společného právního rámce pro boj proti nenávistným verbálním

⁴ OBSE/ODIHR, „[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)“ (Právní předpisy týkající se trestných činů z nenávisti, praktický průvodce).

⁵ Viz [závěry](#) konzultace pořádané Centrem pro mezinárodní dialog a Evropskou radou pro náboženské vůdce / náboženství pro mír v Evropě, 20. dubna 2021; článek 19, „[Responding to „hate speech“: Comparative overview of six EU countries](#)“ (Reakce na „nenávistné projevy“: Srovnávací přehled šesti zemí EU), 2018.

⁶ [Zpráva Europolu o situaci a trendech v oblasti terorismu v Evropské unii v roce 2021](#).

⁷ OSN, [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#) (Pokyny pro řešení a potírání nenávistných verbálních projevů souvisejících s onemocněním COVID-19), 11. května 2020.

⁸ Tento seznam obsahuje následující oblasti trestné činnosti: terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost.

projevům a trestným činům z nenávisti v celé EU ve druhém kroku. Takové budoucí právní předpisy by doplnily stávající právo EU, které vyžaduje kriminalizaci nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti založených na rase, barvě pleti, náboženském vyznání, původu nebo národnostním či etnickém původu (viz oddíl 2.2), a zahrnovaly by další konkrétní důvody.

Pro tuto iniciativu byly provedeny robustní přípravné práce včetně externí studie⁹, rozsáhlé konzultace vedené Komisí a velkého množství dostupných zpráv a studií.

2.1 Institucionální kontext

Komise předkládá tuto iniciativu na základě čl. 17 odst. 1 SEU¹⁰ a v souladu s dvoufázovým postupem předpokládaným v čl. 83 odst. 1 SFEU:

V rámci prvního kroku Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně přijme rozhodnutí, v němž označí nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti za další oblast trestné činnosti, která splňuje kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 SFEU. Takovéto rozhodnutí rozšíří seznam oblastí trestné činnosti uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jako trestné činy na úrovni EU. Tím bude vytvořen právní základ, který umožní Evropskému parlamentu a Radě stanovit prostřednictvím směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v této oblasti trestné činnosti.

V rámci druhého kroku může Komise navrhnout přijetí směrnic, které stanoví minimální pravidla pro vymezení nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti a související sankce, jež mají být přijaty Evropským parlamentem a Radou v souladu s řádným legislativním postupem.

Tato iniciativa se týká první fáze a nejsou jí dotčena opatření, která mohou být přijata ve druhé fázi. Nepředjímá rozsah a obsah sekundárních právních předpisů, které mají být následně navrženy. Přijetí výše uvedených směrnic se rovněž dotýká základních svobod chráněných Listinou, zejména svobody projevu, včetně svobody tisku a sdělovacích prostředků.

Až bude rozhodnutí Rady přijato, Komise využije svého práva podnětu v souladu s požadavky na zlepšování právní úpravy. Komise provede posouzení dopadů, aby pečlivě posoudila různé možnosti vymezení trestných činů a sankcí a jejich dopady na základní práva, zejména na svobodu projevu a svobodu tisku a sdělovacích prostředků, které jsou pevnými základy demokratické společnosti¹¹.

Za účelem přesného vymezení rozsahu a obsahu pravidel, která by mohla být navržena, bude Komise věnovat zvláštní pozornost vývoji nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti s ohledem na nejnovější údaje a trendy. Toto pečlivé posouzení společenského

⁹ [Studie](#) na podporu iniciativy Komise k rozšíření seznamu trestných činů EU uvedeného v čl. 83 odst. 1 SFEU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti (dále jen „podpůrná studie“). V podpůrné studii byly podrobně zmapovány právní rámce všech členských států pro boj proti nenávistným verbálním projevům a trestným činům z nenávisti. Studie obsahovala rovněž analýzy a shrnutí informací, údajů a názorů shromážděných v rámci rozsáhlé konzultace vedené Komisí.

¹⁰ Podle čl. 17 odst. 1 SEU: „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty.“

¹¹ Viz článek 52 [Listiny základních práv Evropské unie](#).

vývoje a trendů bude zvláště důležité při určování zakládajících znaků budoucích trestných činů. To bude zahrnovat vymezení konkrétních forem nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti, které mají být kriminalizovány, s odkazem na chráněné charakteristiky cílových osob a skupin.

Při přípravě těchto sekundárních právních předpisů bude Komise konzultovat členské státy a Evropský parlament, a to i ohledně specifik vnitrostátních právních rámců týkajících se trestního práva a základních práv. Komise rovněž povede rozsáhlé konzultace se všemi příslušnými zúčastněnými stranami, přičemž úzce zapojí Evropský parlament.

2.2 Boj proti nenávistným verbálním projevům a trestným činům z nenávisti jako priorita EU

Na úrovni EU již existuje rámec pro důraznou společnou reakci na rasistické a xenofobní nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti, a to prostřednictvím **rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva** (dále jen „rámcové rozhodnutí“)¹². Cílem rámcového rozhodnutí je zajistit, aby za závažné projevy rasismu a xenofobie bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce v celé EU. Toto rozhodnutí vyžaduje, aby členské státy kriminalizovaly nenávistné verbální projevy, tj. veřejné podněcování k násilí nebo nenávisti na základě rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu¹³. Vyžaduje rovněž, aby členské státy u jiných trestných činů než nenávistných verbálních projevů zajistily, aby rasistické a xenofobní pohnutky byly považovány za přitěžující okolnost nebo aby bylo možno k těmto pohnutkám přihlídnout při stanovení trestu.

Komise podporuje úsilí členských států o účinné provádění rámcového rozhodnutí prostřednictvím práce **skupiny na vysoké úrovni pro boj proti rasismu, xenofobii a dalším formám nesnášenlivosti**¹⁴, jejímž cílem je rozvíjet odbornou přípravu a budovat kapacity pro vymáhání práva, zlepšovat evidenci trestných činů z nenávisti a shromažďování údajů, jakož i povzbuzovat oběti k oznamování trestných činů z nenávisti.

Tato iniciativa je součástí širšího souboru opatření EU zaměřených na boj proti nezákonným nenávistným verbálním projevům a násilným extremistickým ideologiím a terorismu online, který zahrnuje **unijní kodex chování proti nezákonným nenávistným projevům online**¹⁵, **nařízení o potírání šíření teroristického obsahu online**¹⁶ a **internetové fórum EU**¹⁷.

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách¹⁸ vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby platformy pro sdílení videonahrávek přijímaly účinná opatření nejen proti šíření obsahu

¹² Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 55.

¹³ Viz článek 1 rámcového rozhodnutí.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online_cs

¹⁶ Úř. věst. L 172, 17.5.2021, s. 79.

¹⁷ **Internetové fórum EU** je dobrovolná iniciativa pod vedením Komise, jejímž cílem je společně s technologickým průmyslem a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami bojovat proti násilnému extremistickému internetovému obsahu.

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1808 ze dne 14. listopadu 2018, kterou se mění směrnice 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (Úř. věst. L 303, 28.11.2018, s. 69).

porušujícího rámcové rozhodnutí, ale také proti nenávistným verbálním projevům založeným na jakémkoli z důvodů uvedených v článku 21 Listiny. Kromě toho návrh Komise na **akt o digitálních službách**¹⁹ stanoví komplexní reformu, která má zajistit bezpečnost uživatelů online, a to prostřednictvím povinností potírat nelegální obsah a systémová rizika. Dále bude v roce 2022 aktualizována evropská strategie pro internet lépe uzpůsobený dětem²⁰ s cílem chránit děti před online hrozbami včetně kyberšikany a nenávistných verbálních projevů.

Tato iniciativa podpoří **akční plán EU proti rasismu na období 2020–2025**²¹ a **strategii pro boj proti antisemitismu a podporu židovského života v EU**²². Doplní rovněž nedávné iniciativy zaměřené na podporu rovnosti a respektu k rozmanitosti, jako je **strategie pro rovnost LGBTIQ osob na období 2020–2025**²³. Tyto nedávné iniciativy zdůraznily potřebu zajistit na úrovni EU robustní reakci v oblasti trestního práva na nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti páchané **z jiných důvodů, než je rasismus a xenofobie**, zejména na základě pohlaví, sexuální orientace, věku a zdravotního postižení²⁴.

Strategie pro rovnost žen a mužů na období 2020–2025²⁵ stanoví opatření pro boj proti genderově podmíněnému násilí na ženách a dívkách, včetně potřeby kriminalizovat konkrétní formy genderově podmíněného násilí na úrovni EU. Tato iniciativa doplní chystaný návrh **směrnice o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí**. Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti se sice vyznačují hlubokou nenávistí vůči skupině osob, včetně výrazných genderových předsudků a nenávisti vůči ženám, ovšem připravovaná směrnice bude – v mezích pravomocí EU – kriminalizovat specifické formy násilí, které nevyžadují prvek nenávisti, a zejména nenávisti vůči jednotlivci jakožto součástí skupiny osob. Tato iniciativa týkající se rozšíření seznamu trestných činů EU proto vytváří další právní základ pro řešení těch specifických forem závažného násilí vůči ženám a dívkám, které lze rovněž definovat jako misogynní nenávistné verbální projevy nebo trestné činy z nenávisti s objektivně identifikovatelným motivem genderových předsudků.

¹⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o jednotném trhu digitálních služeb (akt o digitálních službách) a o změně směrnice 2000/31/ES, [COM\(2020\) 825 final](#), 15. 12. 2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#).

²¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů, „Unie rovnosti: Akční plán EU proti rasismu na období 2020–2025“, [COM\(2020\) 565 final](#), 18. 9. 2020.

²² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 5. října 2021 „Strategie EU pro boj proti antisemitismu a podporu židovského života (2021–2030)“, [COM\(2021\) 615 final](#).

²³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 12. listopadu 2020 „Unie rovnosti: strategie pro rovnost LGBTIQ osob na období 2020–2025“, [COM\(2020\) 698 final](#). Tato strategie identifikovala potřebu kriminalizovat nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti namířené proti LGBTIQ osobám (lesbickým, gay, bisexuálním, trans, nebinárním, intersexuálním a queer osobám).

²⁴ Tyto chráněné charakteristiky patří mezi důvody stanovené v čl. 19 odst. 1 SFEU, který odkazuje na boj proti diskriminaci „na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“.

²⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 5. března 2020 „Unie rovnosti: strategie pro rovnost žen a mužů na období 2020–2025“, [COM\(2020\) 152 final](#).

Tato iniciativa rovněž doplní **strategii práv osob se zdravotním postižením na období 2021–2030**²⁶, **strategii v oblasti práv obětí na období 2020–2025**²⁷ a **směrnici o právech obětí**²⁸. Bude rovněž sladěna se závěry Rady o začleňování problematiky stárnutí do veřejných politik z března 2021²⁹, v nichž se připomíná, že diskriminace na základě věku je častým jevem, zatímco násilí vůči starším osobám představuje nově se objevující problém.

Evropský parlament rovněž v září 2021 přijal legislativní usnesení, v němž vyzval Komisi k zařazení genderově podmíněného násilí mezi nové oblasti trestné činnosti podle čl. 83 odst. 1 SFEU³⁰. Tato iniciativa – spolu s připravovaným legislativním návrhem na potírání násilí vůči ženám a domácího násilí – má za cíl tento požadavek Evropského parlamentu splnit.

3. Potřeba rozšířit seznam trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti

Podle čl. 83 odst. 1 SFEU může Rada na základě **vývoje trestné činnosti** určit další oblasti trestné činnosti, pokud splňují zvláštní kritéria. Nová oblast se musí týkat zejména **mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu** těchto trestných činů nebo kvůli **zvláštní potřebě potírat ji na společném základě**.

V následujících oddílech je uvedeno hodnocení Komise týkající se nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti z pohledu kritérií uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU.

3.1 Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jako oblast trestné činnosti

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jsou na mezinárodní úrovni uznávány jako oblast trestné činnosti³¹.

Rada Evropy již ve svém doporučení z roku 1997³² považovala nenávistné verbální projevy za podněcování k nenávisti vůči jednotlivcům nebo skupinám definovaným určitými chráněnými charakteristikami³³. V roce 2015 byly v doporučení Evropské komise proti rasismu a

²⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 3. března 2021 „Unie rovnosti: Strategie práv osob se zdravotním postižením na období 2021–2030“, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 24. června 2020 „Strategie EU v oblasti práv obětí (2020–2025)“, [COM\(2020\) 258 final](#).

²⁸ Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12. března 2021](#)

³⁰ Usnesení Evropského parlamentu podle článku 225 SFEU ze dne 16. září 2021 obsahující doporučení Komisi o určení genderově podmíněného násilí jako nové oblasti trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 SFEU (2021/2035(INL)).

³¹ Například [Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti \(dále jen „ECRI“\) v rámci Rady Evropy vydala v prosinci 2015 všeobecné politické doporučení č. 15 o boji proti nenávistným verbálním projevům](#); Organizace spojených národů přijala v květnu 2019 strategii a akční plán; dalším příkladem je článek 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a rozhodnutí č. 9/09 o boji proti trestným činům z nenávisti, které přijaly Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen „OBSE“), Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (dále jen „ODIHR“) a Rada ministrů, MC(17) věstník č. 2, bod programu 8, 2. prosince 2009.

³² Doporučení č. R (97) 20 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o „nenávistných verbálních projevech“.

³³ Doporučení v rámci své oblasti působnosti uvádí, že pojem „nenávistné verbální projevy“ je třeba chápat jako projevy, které „zahrnují všechny formy projevu, které šíří, podněcují, propagují nebo ospravedlňují rasovou nenávist, xenofobii, antisemitismus nebo jiné formy nenávisti založené na nesnášenlivosti, včetně:

nesnášenlivosti (dále jen „ECRI“) Rady Evropy nenávistné verbální projevy definovány jako: „*jakákoli forma obhajování, propagace nebo podněcování ke znevažování, nenávisti nebo hanobení osoby či skupiny osob, jakož i jakékoli obtěžování, urážky, vytváření negativních stereotypů, stigmatizace nebo vyhrožování ve vztahu k takové osobě nebo skupině osob a ospravedlňování všech předchozích typů projevů na základě rasy, barvy pleti, původu, národnostního či etnického původu, věku, zdravotního postižení, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, pohlaví, genderu, genderové identity, sexuální orientace a jiných osobních charakteristik nebo postavení*“.³⁴ Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen „OBSE“) označuje trestné činy z nenávisti jako „*předsudečně motivované trestné činy vůči určité skupině ve společnosti*“.³⁵

Ačkoli unijní právo neobsahuje právní definici nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti jako takových, **rámcové rozhodnutí** stanoví trestněprávní definice nejzávažnějších forem rasismu a xenofobie. Nenávistné verbální projevy definované v rámcovém rozhodnutí se týkají veřejného podněcování k násilí nebo nenávisti namířeným proti skupině či příslušníkovi takové skupiny, kteří mají společné chráněné charakteristiky³⁶. Trestným činem z nenávisti se ve smyslu rámcového rozhodnutí³⁷ rozumí jakýkoli trestný čin³⁸ (základní trestný čin), s výjimkou nenávistných verbálních projevů, spáchaný z rasistických nebo xenofobních pohnutek (předsudečné pohnutky).

Jak v případě nenávistných verbálních projevů, tak v případě trestných činů z nenávisti představují spouštěč pachatelova jednání právě **předsudečné pohnutky**. Cílové osoby jsou vybírány na základě toho, že jsou skutečně či domněle spojeny s komunitou či skupinou mající společné chráněné charakteristiky, jsou na takovou komunitu či skupinu navázány, jsou k ní příslušné, podporují ji nebo jsou jejími členy³⁹. Jedná se o akty zaměřené na „identitu“ nebo „poselství“, neboť předávaná sdělení – zejména to, že cílové oběti nepatří do této společnosti – jsou adresována nejen oběti, ale také její komunitě či skupině⁴⁰. Proto je motiv pachatele klíčový pro odlišení těchto trestných činů od ostatních trestných činů a pro určení

nesnášenlivosti vyjádřené prostřednictvím agresivního nacionalismu a etnocentrismu, diskriminace a nepřátelství vůči menšinám, imigrantům a osobám přistěhovaleckého původu“.

³⁴ ECRI, všeobecné politické doporučení č. 15 o boji proti nenávistným verbálním projevům, s. 3.

³⁵ Jedná se o pracovní definici, kterou OBSE používá ve svých zprávách o rasistických a xenofobních trestných činech z nenávisti (2021), genderově podmíněných trestných činech z nenávisti (2021), antisemitských trestných činech z nenávisti (2019), antimuslimských trestných činech z nenávisti (2018), a to na základě rozhodnutí Rady ministrů OBSE č. 9/09 o boji proti trestným činům z nenávisti ze dne 2. prosince 2009, které na základě konsensu přijaly všechny státy OBSE včetně všech členských států EU. Koncepce této definice a její praktické důsledky jsou dále vysvětleny v dokumentu OBSE/ODIHR „[Hate Crime Laws A Practical Guide \(2009\)](#)“ (Právní předpisy týkající se trestných činů z nenávisti, praktický průvodce (2009)), s. 16.

³⁶ Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) rámcového rozhodnutí jsou členské státy povinny trestat jednání spočívající ve „*veřejné[m] podněcování k násilí nebo nenávisti namířené[m] proti skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu*“.

³⁷ Viz článek 4: „*U trestných činů jiných než uvedených v článcích 1 a 2 přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění toho, aby rasistické a xenofobní pohnutky byly považovány za přitěžující okolnost nebo aby soudy mohly k těmto pohnutkám přihlídnout při stanovení trestu.*“

³⁸ Například trestné činy proti životu, tělesné integritě nebo majetku osoby.

³⁹ Viz podpůrná studie, oddíl 2.4.2.

⁴⁰ OBSE/ODIHR, „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“ (Právní předpisy týkající se trestných činů z nenávisti, praktický průvodce).

jejich větší závažnosti s ohledem na specifický dopad, který mají na jednotlivé oběti, na komunity a na společnost jako celek⁴¹.

Prvek **nenávisti** je neodmyslitelným znakem jak nenávistných verbálních projevů, tak trestných činů z nenávisti. Nenávist vede ke snižování a ohrožování lidské důstojnosti osoby či skupiny osob. Popírá jejich rovné postavení jako členů společnosti⁴² včetně jejich práva účastnit se politického či společenského života, což jsou základní principy, na nichž je EU založena. Pochopení role nenávisti vůči osobám s chráněnými charakteristikami je zásadní pro její rozpoznání, stíhání a sankcionování v rámci našich systémů trestního soudnictví.

Vzhledem ke zvláštnímu znaku, kterým jsou charakterizovány nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti, tj. nenávisti zaměřené proti osobám nebo skupinám osob, které mají společné chráněné charakteristiky (nebo které jsou jako takové vnímány), lze nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti považovat za „oblast trestné činnosti“ ve smyslu čl. 83 odst. 1 SFEU.

Podobně jako jiné trestné činy EU, které mají společný znak, jako je organizovaný zločin či terorismus, spojuje nenávist vůči osobám s chráněnými charakteristikami širší skupinu trestných činů. Hlavním a společným cílem kriminalizace nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti je boj proti takové nenávisti, což tyto dvě kategorie trestných činů spojuje v rámci jedné „oblasti trestné činnosti“. Doplnění nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti mezi oblastí trestné činnosti by umožnilo Komisi navrhnout ve druhé fázi sekundární právní předpisy, které by se konkrétně zabývaly souvisejícím společenským vývojem a problémy, které se budou v budoucnu objevovat a vyvíjet.

3.2 Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jako oblast zvlášť závažné trestné činnosti

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jsou zvlášť závažnými trestnými činy, protože mají škodlivé dopady na jednotlivce i celou společnost a narušují základy EU.

3.2.1 Dopad na společné hodnoty

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jsou v rozporu se společnými hodnotami a základními právy EU, které jsou zakotveny v člancích 2 a 6 SEU, jakož i v Listině.

Zvláštní závažnost takového jednání, vzhledem k jeho dopadům na hodnoty a základní práva, je důsledně uznávána judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). ESLP konstatoval, že v případech, kdy jednání, které představuje závažný trestný čin, směřuje proti tělesné či duševní integritě osoby, mohou pouze účinné prostředky trestního práva zajistit odpovídající ochranu a sloužit jako odrazující faktor. ESLP zejména rozhodl, že trestněprávní opatření jsou vyžadována ve vztahu k přímým verbálním útokům a fyzickým hrozbám motivovaným diskriminačními postoji⁴³.

⁴¹ Viz [pokyny](#) k praktickému uplatňování rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva.

⁴² OBSE/ODIHR, „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“ (Právní předpisy týkající se trestných činů z nenávisti, praktický průvodce).

⁴³ ESLP, rozsudek ze dne 14. 1. 2020, Beizaras a Levickas v. Litva, § 111 a citovaná judikatura.

ESLP uznal, že tolerance a rovnocenná důstojnost všech lidských bytostí tvoří základy demokratické, pluralitní společnosti, a konstatoval, že v „*demokratických společnostech [může být nezbytné] sankcionovat všechny formy projevu, které šíří, podněcují, podporují nebo ospravedlňují nenávist založenou na nesnášenlivosti, či jim dokonce předcházet*“⁴⁴. ESLP dále poukázal na to, že trestní sankce vůči osobám odpovědným za nejzávažnější projevy nenávisti, které podněcují ostatní k násilí, lze uplatnit i jako krajní opatření. Z těchto důvodů ESLP v judikatuře důsledně uznává, že právo na svobodu projevu nebrání reakcím v oblasti trestního práva na určité formy nenávistných verbálních projevů⁴⁵.

3.2.2 Škodlivé dopady na jednotlivé oběti a jejich komunity

O zvláštní závažnosti nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti svědčí újma, kterou způsobují jednotlivým obětem, širším komunitám, jakož i celé společnosti.

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti porušují základní právo obětí na důstojnost a rovnost. Mají závažné a často dlouhodobé důsledky pro tělesné a duševní zdraví a životní pohodu obětí.

Oběti nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti se stávají terčem útoků kvůli svým neměnným, nezměnitelným charakteristikám nebo kvůli charakteristice, která tvoří podstatu jejich identity⁴⁶. V důsledku toho se kvůli své identitě cítí ve společnosti ponižovány, nevitány, znevažovány a opovrhovány. Kromě škodlivých účinků na tělesné zdraví je míra duševní újmy (např. pocit zhanobení a ponížení) způsobená činy z nenávisti ve skutečnosti často významnější než fyzická újma vyplývající ze samotného násilí⁴⁷. Oběti trestných činů z nenávisti mohou pociťovat příznaky těžkého traumatu, jako jsou deprese, podezřívavost vůči ostatním, sebeobviňování a hluboký pocit izolace. Právě těmito prožitky se trestné činy z nenávisti liší od jiných druhů trestné činnosti. Mnohé oběti trestných činů z nenávisti navíc svalují vinu samy na sebe a pociťují nedostatek sebedůvěry⁴⁸.

Obecněji řečeno, oběti trestných činů z nenávisti jsou rovněž nuceny žít v obavách z opakované viktimizace a zranitelnější skupiny, jako jsou starší osoby, děti a osoby s tělesným a duševním postižením, pociťují jakožto terče nenávistných verbálních projevů zvýšenou zranitelnost, pokud jsou v každodenním životě závislé na online komunikaci. Oběti nenávistných verbálních projevů jsou také vystaveny politickému a sociálnímu vyloučení, které je odrazuje od přístupu k lékařské péči a dalším životně důležitým službám⁴⁹. Navíc těm

⁴⁴ ESLP, rozsudek ze dne 6. 7. 2006, Erbakan v. Turecko, § 56.

⁴⁵ ESLP, rozhodnutí ze dne 24. 6. 2003, Garaudy v. Francie, § 1; rozhodnutí ze dne 13. 11. 2003, Gündüz v. Turecko, § 37; rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004, Norwood v. Spojené království; rozsudek ze dne 10. 7. 2008, Soulas a další v. Francie, § 47; rozsudek ze dne 9. 2. 2012, Vejdeland a další v. Švédsko, § 59.

⁴⁶ Tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, generální ředitelství pro vnitřní politiky, Evropský parlament, „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)“ (Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v EU a hodnocení přístupů k regulaci online obsahu) (červenec 2020), s. 23.

⁴⁷ Agentura Evropské unie pro základní práva (dále jen „FRA“), „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“ (Zviditelňování trestných činů z nenávisti v Evropské unii: uznávání práv obětí) (2012), s. 20. Layla Okhai, „[How hate crime impacts mental health](#)“ (Dopad trestných činů z nenávisti na duševní zdraví) (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Viz podpůrná studie, oddíly 4.2.3, 4.3.3 a 5.2.3.

⁴⁹ [Pokyny](#) OSN pro řešení a potírání nenávistných verbálních projevů souvisejících s COVID-19, 11. května 2020.

obětí, které oznámí zkušenost s nenávistí, často hrozí sekundární viktimizace⁵⁰, která jim může způsobit další újmu. V případě dětských obětí mohou nenávistné verbální projevy vážně poškodit jejich dlouhodobý osobní rozvoj.

Trestné činy vyvolané nenávistí vysílají poselství o odmítání a ponižování celých skupin a komunit a osoby tvořící tyto skupiny a komunity prožívají strach a cítí se ohroženy budoucími útoky⁵¹. Je důležité si uvědomit potenciál ohlasu, který mají nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti mezi stoupenci pachatele, pro šíření dalšího strachu a zastrašování. V důsledku toho udržují vzorec nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti zaměřených na další osoby, které jsou vnímány jako osoby, které mají podobné chráněné charakteristiky, nebo jako osoby spojené s obětí⁵².

3.2.3 Škodlivé dopady na společnost jako celek

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti mají rovněž výrazný společenský rozměr. Představují hrozbu pro demokratické hodnoty, sociální stabilitu a mír⁵³, prohlubují sociální rozdíly, narušují sociální soudržnost a vyvolávají odvetu, která vede k násilí a odvetnému násilí⁵⁴. Atmosféru konfliktu, strachu, polarizace a radikalizace vyplývající z činů motivovaných nenávistí potvrdili také respondenti cílené konzultace Komise.

Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti mají škodlivý dopad na základní práva, zejména na lidskou důstojnost, rovnost a svobodu projevu. Jejich odrazující účinek na svobodu projevu může vést k tomu, že se uživatelé sociálních sítí nebudou zapojovat do veřejných diskusí kvůli nenávistnému obsahu, s nímž se setkávají⁵⁵. Nenávist rovněž otravuje politický dialog a má dopad na ochotu občanů zapojovat se do politiky a vykonávat veřejné funkce, jako jsou funkce poslanců, starostů a jiné politické funkce⁵⁶. Pokud jde o ženy ve veřejném životě, v rámci průzkumu uskutečněného mezi 123 evropskými poslankyněmi

⁵⁰ Viktimizace, která není přímým důsledkem trestného činu, nýbrž způsobu, jakým s obětí zachází policie a systém trestního soudnictví. Viz podpůrná studie, oddíly 4.2.3, 4.3.3 a 5.2.3.

⁵¹ OBSE/ODIHR, „[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)“ (Porozumění potřebám obětí trestných činů z nenávisti) (2020), s. 13. Značné množství leseb, gayů a bisexuálů se například vyhýbá určitým místům či lokalitám ze strachu, že budou napadeni, bude jim vyhrožováno nebo budou obtěžováni. Podobně 37–41 % respondentů z řad transgender a intersexuálních osob uvedlo, že se z téhož důvodu „často“ nebo „vždy“ vyhýbají určitým místům či lokalitám. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#) (Dlouhá cesta k rovnosti LGBTI osob), s. 47.

⁵² Viz FRA, „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“ (Zviditelňování trestných činů z nenávisti v Evropské unii: uznávání práv obětí) (2012), s. 19.

⁵³ Viz [strategie a akční plán Organizace spojených národů proti nenávistným verbálním projevům](#), květen 2019; [Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti](#) (Rada Evropy).

⁵⁴ Viz studie zadaná Tematickou sekcí Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti nazvaná „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v EU a hodnocení přístupů k regulaci online obsahu), červenec 2020; OBSE/ODIHR, „[Hate crime laws – A practical guide](#)“ (Právní předpisy týkající se trestných činů z nenávisti, praktický průvodce), 2009.

⁵⁵ Studie z Norska ukazuje, že každý pátý (19 %) uživatel sociálních médií se kvůli nenávistnému obsahu, s nímž se setkává, zdržuje účasti ve veřejných diskusích. Mezi uživateli patřícími k menšinám se toto procento zvyšuje na 36 %.

⁵⁶ Studie zadaná Tematickou sekcí Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti nazvaná „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v EU a hodnocení přístupů k regulaci online obsahu), červenec 2020.

vedlo 46,9 % respondentek, že jim bylo vyhrožováno smrtí nebo znásilněním či zbitím, a 58,2 % respondentek bylo terčem online sexistických útoků na sociálních sítích⁵⁷.

Novináři se často stávají obětí⁵⁸ nenávistných verbálních projevů na sociálních sítích a v důsledku toho se mohou zdráhat zapojit se do veřejné diskuse nebo se zabývat určitými tématy⁵⁹. Ačkoli jsou nenávistné verbální projevy a výhrůžky namířeny proti všem novinářům, statistiky ukazují, že novinářky jsou výhrůžkám vystaveny více než jejich mužské protějšky, zejména v podobě obtěžování na internetu, vyhrožování znásilněním a zbitím a podněcování k nenávisti na základě pohlaví.⁶⁰ Někdy jsou takové útoky výsledkem organizovaných kampaní, jejichž cílem je novinářky zdiskreditovat nebo umlčet.

Nenávistné verbální projevy mohou vést nejen ke konfliktům, ale také k trestným činům z nenávisti⁶¹. Důkazy poukazují na „pyramidu nenávisti“⁶² nebo „žebřík újm“ začínající projevy předsudků (např. šikanou, zesměšňováním, dehumanizací) a diskriminací (např. ekonomickou, politickou) a směřující k předsudečně motivovanému násilí, jako je vražda, znásilnění, napadení, terorismus, násilný extremismus, či dokonce genocida⁶³. Výzkum ukazuje souvislost mezi cílenými, diskriminačními tweety zveřejněnými v určitém městě a vysokým počtem trestných činů z nenávisti v tomto městě⁶⁴. Organizace spojených národů (dále jen „OSN“) zdůrazňuje, že „podněcování k násilí, které je zaměřeno na komunity nebo jednotlivce na základě jejich identity, může přispívat k vytváření podmínek pro kruté zločiny nebo k jejich přípravě [...] a je jak varovným signálem, tak včasným indikátorem rizika těchto zločinů“⁶⁵.

Výzkum rovněž ukazuje, že nenávistné verbální projevy v sociálních médiích vedou k většímu počtu zločinů proti menšinám ve fyzickém světě⁶⁶. Nenávistné verbální projevy online vedly k vzestupu násilí vůči uprchlíkům a přistěhovalcům, etnickým a náboženským menšinám a osobám LGBTIQ⁶⁷. K procesu radikalizace a násilného extremismu může rovněž přispět vystavení určité osoby nenávistným verbálním projevům nebo skutečnost, že se stane terčem těchto projevů. Ty mohou být vyjádřeny online i offline prostřednictvím verbálních

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; viz rovněž <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>.

⁵⁸ Viz doporučení Komise o zajištění ochrany, bezpečnosti a posílení postavení novinářů a dalších pracovníků sdělovacích prostředků v Evropské unii, [C\(2021\) 6650 final](#), 16. 9. 2021.

⁵⁹ [Průzkum Eurobarometr 452 z roku 2016](#) ukázal, že tři čtvrtiny novinářů se setkaly s nenávistnými verbálními projevy v sociálních médiích, přičemž polovina z nich se v důsledku toho zdráhá zapojit do veřejné diskuse.

⁶⁰ Úřad vysokého komisaře pro lidská práva, [prohlášení](#) zvláštního zpravodaje o násilí na ženách, jeho příčinách a důsledcích.

⁶¹ Rada Evropy, [Evropská komise proti rasismu a netoleranci](#).

⁶² Viz [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Viz [zpráva](#) o výzkumu zveřejněná v rámci projektu SELMA (Sociální a emoční učení pro vzájemné uvědomění), European Schoolnet, s. 33.

⁶⁴ Viz podpůrná studie, oddíl 4.2.3.

⁶⁵ OSN, [Akční plán](#) pro náboženské vůdce a aktéry, jak přispívat k prevenci podněcování k násilí, které by mohlo vést ke krutým zločinům, červenec 2017.

⁶⁶ Například [studie](#) projektu HateLab Cardiffské univerzity zjistila, že když se zvýšil počet „nenávistných tweetů“ odesílaných z jednoho místa, zvýšil se i počet rasově a nábožensky motivovaných závažných trestných činů – včetně násilí, obtěžování a poškozování cizí věci.

⁶⁷ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2018 o nárůstu neofašistického násilí v Evropě ([2018/2869\(RSP\)](#)).

projevů a propagandy, ale mohou též vyústit v násilné extremistické či teroristické útoky. To může mít pro společnost rušivé a fatální důsledky⁶⁸.

Rada Evropy připomněla, že internet poskytl nový rozměr pro vyjadřování sexistických nenávistných verbálních projevů, a zdůraznila, že sexistické nenávistné verbální projevy „*mohou přerůst v otevřeně urážlivé a výhružné činy, včetně sexuálního zneužívání nebo násilí, jednání, které může skončit smrtí, nebo v sebepoškozování, nebo k nim podněcovat*“⁶⁹. V tomto ohledu vyvolává zvláštní obavy vznik online skupin a komunit, jako jsou Manosphere⁷⁰ a Incel⁷¹, které poskytují další mezinárodní fóra pro propagaci a šíření misogynie a nepřátelství vůči ženám⁷².

3.2.4 Rozsah nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti

Každý desátý (11 %) LGBTIQ respondent v průzkumu Agentury EU pro základní práva (dále jen „FRA“) uvedl, že byl fyzicky nebo sexuálně napaden, protože patřil k LGBTIQ osobám (přičemž respondenti z řad transgender a intersexuálních osob zažívali fyzické nebo sexuální útoky v tomto časovém rámci častěji: 17 %, resp. 22 % respondentů), a 51 % respondentů ve věku 15–17 let uvedlo, že byli obtěžováni ve škole⁷³.

Během pandemie COVID-19⁷⁴ narostl počet nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti vůči osobám asijského původu, zejména Číňanům, nebo těm, kteří jsou za ně považováni, včetně rasistických útoků a bití, násilného šikanování, vyhrožování a rasově motivovaného zneužívání⁷⁵. Průzkum FRA ukazuje, že romští respondenti a respondenti subsaharského nebo severoafrického původu zažívají vyšší míru diskriminace, obtěžování a násilí motivovaného nenávistí⁷⁶.

Podle průzkumu zaměřeného na antisemitismus z roku 2018, který provedla FRA, se 40 % Židů v EU obává fyzického napadení⁷⁷. Ze zjištění průzkumu FRA o menšinách a

⁶⁸ Viz rovněž výzkumná zpráva OCCI „[Hate Speech and Radicalisation Online](#)“ (Nenávistné verbální projevy a radikalizace online), Johannes Baldauf, Julia Ebner a Jakob Guhl (Ed.), 2019.

⁶⁹ [Doporučení](#) CM/Rec(2019)1 Výboru ministrů členským státům ohledně prevence a boje proti sexismu, 27. března 2019, s. 9.

⁷⁰ Online fórum zaměřené proti feminizmu, kde se scházejí muži za účelem diskuse o genderu, rovnosti a maskulinitě se zaměřením na muže, poznámka pod čarou č. 59 Centrum pro digitální péči o mládež, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“ (Rozhněvaný internet: Hrozba pro genderovou rovnost, demokracii a blahobyt) (2020).

⁷¹ Hnutí/komunita dobře známá především v posledních několika letech; „the INvoluntary CELibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society“ (muži žijící v nedobrovolném celibátu obviňují ze svého neštěstí ženy, sexuálně nenasyté muže a společnost), Centrum pro digitální péči o mládež, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“ (Rozhněvaný internet: Hrozba pro genderovou rovnost, demokracii a blahobyt) (2020).

⁷² Centrum pro digitální péči o mládež, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“ (Rozhněvaný internet: Hrozba pro genderovou rovnost, demokracii a blahobyt) (2020).

⁷³ FRA, [Dotazník EU LGBTI II](#) (2020).

⁷⁴ Rada Evropy, ECRI, [Výroční zpráva o činnosti ECRI](#), březen 2021; [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“ (COVID-19 rozdmýchává protiasijský rasismus a xenofobii po celém světě), 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“ (COVID-19 rozdmýchává protiasijský rasismus a xenofobii po celém světě), 2020.

⁷⁶ FRA, „[EU-MIDIS II: Druhý průzkum týkající se menšin a diskriminace v Evropské unii](#)“ (2017).

⁷⁷ FRA, „[Zkušenosti s antisemitismem a jeho vnímání – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisti proti Židům v EU](#)“, 10. prosince 2018.

diskriminaci v EU z roku 2017⁷⁸ vyplývá, že 27 % muslimů zažilo v předchozích 12 měsících případy obtěžování motivovaného nenávistí, přičemž toto procento je vyšší (31 %) u muslimských žen, které nosí na veřejnosti šátek.

Ženy, a zejména mladé ženy, jsou terčem genderově podmíněných nenávistných verbálních projevů, a to online i offline⁷⁹. Podle celosvětového průzkumu z roku 2020 zažilo online násilí včetně výhrůžek 52 % mladých žen a dívek⁸⁰.

Kromě toho existují také případy osob na rozhraní dvou nebo více chráněných charakteristik, jako jsou ženy barevné pleti, u nichž je o 84 % vyšší pravděpodobnost, že budou zmíněny v urážlivých nebo „problematických“ tweetech, než u bílých žen⁸¹.

OSN vyjádřila znepokojení nad nenávistnými verbálními projevy namířenými proti starším osobám, které se „objevily ve veřejné diskusi a na sociálních sítích jako projevy mezigenerační zášti“⁸². Osoby se zdravotním postižením jsou ohroženy více než ostatní tím, že se stanou obětí násilných trestných činů, včetně trestných činů z nenávisti, nebo že budou čelit nenávistným verbálním projevům⁸³. Zpětná vazba ke konzultaci Komise ukázala, že v některých zemích je 21 % trestných činů z nenávisti nahlášených úřadům spácháno na osobách se zdravotním postižením⁸⁴. Obecně platí, že oběti se stávají terčem útoků jednoduše proto, že mají zdravotní postižení, jsou vnímány jako osoby se zdravotním postižením nebo jsou s takovou osobou spojovány⁸⁵. Světová zdravotnická organizace se navíc domnívá, že zneužívání starších osob bude pravděpodobně v důsledku stárnutí populace stále větším problémem⁸⁶.

Uvedená čísla představují pouze špičku ledovce, protože případy jsou hlášeny a zaznamenávány nedostatečně⁸⁷ a metody sběru dat nejsou srovnatelné⁸⁸. Zdroje⁸⁹ například uvádějí, že 88 % nenávistně motivovaných fyzických útoků proti Romům nebylo nahlášeno a 79 % Židů, kteří zažili antisemitské obtěžování, neoznámilo nejzávažnější incident policii ani jiné organizaci. A byl hlášen pouze jeden z pěti (21 %) případů fyzického či sexuálního násilí

⁷⁸ FRA, Druhý [průzkum](#) týkající se menšin a diskriminace v Evropské unii, 21. září 2017.

⁷⁹ Rada Evropy, „[Combating sexist hate speech](#)“ (Boj proti sexistickým nenávistným verbálním projevům).

⁸⁰ Viz [průzkum](#), který provedly World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts s využitím platformy UNICEF U report, únor 2020.

⁸¹ Amnesty International, „[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)“ (Používání crowdsourcingu, datové vědy a strojového učení k měření násilí páchaného na ženách a zneužívání žen na Twitteru), 2018.

⁸² OSN, Politická zpráva: „[The Impact of COVID-19 on older persons](#)“ (Dopad onemocnění COVID-19 na starší lidi), květen 2020.

⁸³ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“ (Rovná ochrana všech obětí trestných činů z nenávisti. Případ osob se zdravotním postižením), březen 2015.

⁸⁴ Viz podpůrná studie, příloha VII.

⁸⁵ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“ (Rovná ochrana všech obětí trestných činů z nenávisti. Případ osob se zdravotním postižením), březen 2015, s. 2.

⁸⁶ Světová zdravotnická organizace, „[Elder Abuse](#)“ (Špatné zacházení se staršími lidmi), 2021.

⁸⁷ Viz rovněž [OBSE/ODIHR](#), podle nichž mají chybějící záznamy o trestných činech z nenávisti za následek to, že oběti a jejich potřeby zůstávají příliš často neviditelné; 16. listopadu 2020.

⁸⁸ Podle podpůrné studie založené na konzultaci se zúčastněnými stranami se většina zúčastněných stran domnívá, že případy nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti jsou v jejich členském státě hlášeny nedostatečně.

⁸⁹ Viz průzkum FRA „[Roma and Travellers in Six Countries](#)“ (Romové a kočovníci v šesti zemích), 2020 a průzkum FRA „[Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)“ (Zkušenosti s antisemitismem a jeho vnímání – Druhý průzkum týkající se diskriminace a zločinů z nenávisti proti Židům v EU), 2018.

na LGBTIQ osobách⁹⁰. Věk je příkladem, kdy nedostatečné uznání důvodu, který podněcuje nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti, a neexistence sankcí za související trestné činy vedou k nižšímu počtu oznámení a nedostatku informací o rozsahu nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti vůči starším osobám⁹¹. Lítost nad touto „*skrytou realitou navzdory znepokojivé míře výskytu v celé Evropě*“ vyjadřuje zejména platforma AGE⁹² a poukazuje na to, že nedostatečná viditelnost a ochrana starších obětí je umocněna nedostatečným povědomím o věku jako důvodu, který může podněcovat trestné činy z nenávisti.

3.2.5 Reakce v oblasti trestního práva v členských státech

Závažnost výše popsaných dopadů vedla členské státy ke kriminalizaci určitých forem nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti. Kriminalizace tohoto chování vyjadřuje určitý společenský nesouhlas. Ukazuje na zvláštní závažnost a nebezpečnost tohoto chování, které je obzvláště destruktivní pro základní práva.

V důsledku provedení rámcového rozhodnutí ve vnitrostátním právu jsou ve všech členských státech kriminalizovány **nenávistné verbální projevy** na základě rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu, národnostního či etnického původu⁹³. Kromě toho členské státy jsou výslovně kriminalizovány také nenávistné verbální projevy týkající se dalších chráněných charakteristik: 20 členských států kriminalizuje nenávistné verbální projevy založené na sexuální orientaci⁹⁴ a 17 členských států založené na pohlaví/genderu⁹⁵. Navíc 14 členských států kriminalizuje nenávistné verbální projevy založené na zdravotním postižení⁹⁶ a 6 členských států založené na věku⁹⁷. Mimoto 8 členských států⁹⁸ kriminalizovalo (jako alternativu nebo doplněk) nenávistné verbální projevy, aniž by definovalo chráněné charakteristiky daných skupin, a ponechalo kriminalizaci nenávistných verbálních projevů otevřenou s cílem chránit veškeré menšinové skupiny nebo části populace⁹⁹.

Trestné činy z nenávisti jsou v členských státech rovněž ve velké míře kriminalizovány, buď jako samostatná provinění v rámci konkrétní trestné činnosti, nebo jako obecné přitěžující okolnosti v rámci všech předsudečně motivovaných trestných činů. Kromě kriminalizace trestných činů z nenávisti z důvodu rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, která je důsledkem provedení rámcového rozhodnutí do vnitrostátního práva, kriminalizuje 19 členských států trestné činy z nenávisti z důvodu

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, „[A long way to go for LGBTI equality](#)“ (Dlouhá cesta k rovnosti LGBTI osob), s. 38 a 46.

⁹¹ Viz podpůrná studie, oddíl 4.2.3.

⁹² Evropská platforma AGE je evropská síť neziskových organizací lidí a pro lidi ve věku 50+; viz reakce Evropské platformy AGE na konzultaci Komise.

⁹³ Jedná se o důvody uvedené ve výše zmíněném rámcovém rozhodnutí, viz rovněž podpůrná studie, oddíly 4.2.1 a 4.3.1. Provedení však nebylo vždy správné nebo úplné. Komise proto proti některým členským státům zahájila řízení o nesplnění povinnosti.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Z této skupiny 14 členských států (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT a SI) výslovně uvádí mezi důvody pohlaví/gender, 10 členských států (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) (jako alternativu nebo doplněk) genderovou identitu a 2 členské státy (BE a EL) pohlavní znaky.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Například německé právo kriminalizuje nenávistné verbální projevy vůči skupinám osob se společnými charakteristikami, jako jsou rasové nebo náboženské skupiny, ale také „vůči části obyvatelstva“.

sexuální orientace¹⁰⁰ a 17 členských států z důvodu pohlaví/genderu¹⁰¹. Navíc 13 členských států kriminalizuje trestné činy z nenávisti na základě zdravotního postižení¹⁰² a 10 členských států na základě věku¹⁰³. Kromě toho 15 členských států¹⁰⁴ umožňuje vnitrostátním soudům, aby při rozhodování o trestní sankci zohlednily pohnutky pachatele trestného činu, a to buď jakožto alternativu, nebo jako doplněk samostatného trestného činu souvisejícího s trestnými činy z nenávisti. Některé členské státy také ponechaly chráněné charakteristiky nedefinované, aby potenciálně mohly zahrnout trestné činy z nenávisti založené na jakékoli formě nesnášenlivosti.

3.3 Přeshraniční rozměr nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti

O přeshraničním rozměru nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti svědčí **povaha a dopad** těchto jevů, jakož i existence **zvláštní potřeby potírat je na společném základě**.

To je zřejmé u **nenávistných verbálních projevů** páchaných online. Vzhledem k přeshraniční povaze internetu se nenávistné verbální projevy online šíří rychle a jsou dostupné komukoli a kdekoli. Nenávistné skupiny tak mohou snáze rozšiřovat své publikum do zemí, které čelí podobné politické nebo sociální situaci¹⁰⁵. Na přeshraniční rozměr také upozornila v reakci na cílenou konzultaci Komise většina zúčastněných stran, a to i prostřednictvím konkrétních příkladů¹⁰⁶. Byl uveden příklad nenávistných verbálních projevů na základě pohlavních znaků a skutečnost, že zvláště intersexuální osoby se stále častěji stávají terčem nenávistných verbálních projevů páchaných skupinami, které působí přeshraničně¹⁰⁷. Všudypřítomnost genderově podmíněných nenávistných verbálních projevů zdůraznila také Rada Evropy¹⁰⁸ a vyzvala k přijetí důraznějších opatření k jejich potírání.

Nicméně také nenávistná sdělení vyjadřovaná offline (např. v tisku, televizním vysílání, politických projevech nebo na sportovních akcích) mají přeshraniční rozměr, neboť se snadno reprodukují a masově šíří přes hranice, o čemž svědčí jejich dopad. Více než 80 % respondentů cílené konzultace bylo toho názoru, že u nenávistných verbálních projevů offline

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Je důležité poznamenat, že některé členské státy kriminalizují pouze specifické trestné činy týkající se sexuální orientace.

¹⁰¹ Z této skupiny 13 členských států (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) konkrétně uvádí mezi důvody pohlaví/gender, 11 členských států (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) (jako alternativu nebo doplněk) genderovou identitu a 4 členské státy (BE, EL, FR, MT) pohlavní znaky.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

¹⁰⁵ Viz podpůrná studie, oddíl 4.3.4; Anti-defamation league, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)“ (Ódinovi vojáci USA: Evropská extremistická protiuprchlická skupina přichází do Ameriky), 2016; Ódinovi vojáci je kontroverzní ideologická skupina, která nenávidí imigranty, muslimy a uprchlíky, vzniklá ve Finsku a šířící se až do Spojených států.

¹⁰⁶ Konkrétním příkladem efektu přelévání nenávistných verbálních projevů online přes hranice je kampaň #DefendEurope francouzského ultrapravicového intelektuálního hnutí „Nouvelle Droite“, která ukazuje rozsah meziideologické a přeshraniční spolupráce a mobilizace krajní pravice po celém světě, tj. ve Spojeném království, Rakousku, Francii, Německu, Švédsku, Nizozemsku, Norsku, Itálii a USA; viz podpůrná studie, oddíl 4.3.4.

¹⁰⁷ Viz podpůrná studie, oddíl 4.2.4.

¹⁰⁸ [Doporučení](#) CM/Rec(2019)1 Výboru ministrů členským státům ohledně prevence a boje proti sexismu, 27. března 2019.

je přítomen efekt přelévání přes hranice¹⁰⁹. Tito respondenti poukázali na skutečnost, že nenávistná sdělení jsou vytvářena a šířena sítěmi, jejichž členové pocházejí z několika zemí. Uvedli rovněž, že ideologie stojící za nenávistnými verbálními projevy jsou rozvíjeny na mezinárodní úrovni, a představují tedy přeshraniční jev¹¹⁰.

Přeshraniční rozměr **trestných činů z nenávisti** přímo souvisí s přeshraničním rozměrem nenávistných verbálních projevů. Nenávist se šíří přes hranice států a vede ke spirále násilí. Ideologie, které stojí za trestnými činy z nenávisti, mohou být podobně jako nenávistné verbální projevy rozvíjeny na mezinárodní úrovni a mohou být rychle sdíleny online. Trestné činy z nenávisti mohou páchat sítě se členy z několika zemí (v rámci EU nebo mimo ni), které inspirují, organizují nebo provádějí fyzické útoky. Mezi příklady nadnárodních aktivit různých skupin, jejichž vliv a inspirace jimi sahá přes hranice, patří Counter Extremism Project¹¹¹, Soufan Center¹¹² a Anti-Defamation League¹¹³. Trestné činy z nenávisti mohou rovněž vytvářet atmosféru strachu nebo sociální konflikty, které se mohou přelévat z jednoho členského státu EU do druhého¹¹⁴. Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti mohou také vést k radikalizaci a k vytvoření násilných extremistických skupin, které překračují hranice a jsou ve své ideologii jednotné.

Uvedený jev může vést rovněž k tomu, že se trestný čin z nenávisti opakuje v jiné zemi nebo navazuje na vzorce, které odrážejí trestný čin spáchaný v zemi, kde se stal poprvé. K tomu může dojít také v případech, kdy jsou určité trestné činy z nenávisti předmětem velké publicity, která podněcuje další osoby k páchání podobných trestných činů („efekt nápodoby“). Kromě samotného spáchání trestného činu z nenávisti může psychologický dopad na jednotlivce a společnost snadno překročit hranice tím, že vyvolá prostředí strachu a sociální konflikty. Trestné činy a události, které se odehrávají v různých částech světa, včetně hnutí Black Lives Matter, mají dopad na různé země. Přelévání dopadů trestných činů z nenávisti přes hranice uznala většina respondentů v konzultaci Komise¹¹⁵.

Tento proces je celosvětový a jeho dopady nesouvisí s jeho zeměpisným původem. EU může působit jako celosvětový vzor a nápady a iniciativy zahájené jinde mohou přispět k účinnější činnosti v Evropě.

Tyto okolnosti zdůrazňují, že existuje **zvláštní potřeba potírat nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti na společném základě**.

¹⁰⁹ Viz podpůrná studie, příloha VI.

¹¹⁰ Viz podpůrná studie, oddíl 4.2.4; viz rovněž příloha VII podpůrné studie, která obsahuje řadu příkladů přeshraničního dopadu nenávistných verbálních projevů offline, např. v souvislosti s působením krajně pravicové řecké organizace „Zlatý úsvit“, a je zde uvedeno srovnání s offline šířením a přeléváním konspiračních teorií, jako je „teorie velké výměny“, napříč členskými státy prostřednictvím offline akcí, shromáždění a propagačních projevů.

¹¹¹ Counter Extremism Project, „[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)“ (Násilný krajně pravicový extremismus a terorismus – nadnárodní konektivita, definice, případy, struktury a protiopatření), 2020, s. 12, 79 a 145.

¹¹² Soufan Center, „[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)“ (Extremismus bílé nadvlády: Mezinárodní vzestup násilných hnutí bílé nadvlády), 2019, s. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, „[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)“ (Nenávist přesahující hranice: Internacionalizace bílé nadvlády).

¹¹⁴ Viz podpůrná studie, oddíl 5.2.4.

¹¹⁵ Viz podpůrná studie, oddíly 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 a 5.2.5.

Zvláštní potřeba zabývat se těmito jevy na společném základě vyplývá ze závažných dopadů nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti na základní hodnoty EU zakotvené v článku 2 SEU. Ochrana našich společných hodnot vyžaduje společný postup.

Negativní důsledky nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti přesahují rámec dopadu na jednotlivé oběti a mohou mít vliv na skupiny nebo komunity osob žijících v různých zemích. Skutečnost, že několik členských států nekriminalizuje nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti, může narušit úsilí o účinné řešení těchto jevů a zmírnění efektu přelévání. Nezajištění společného přístupu ke kriminalizaci má rovněž za následek nedostatky a nerovnoměrnou ochranu obětí těchto činů v celé EU, neboť pouze osoby, které jsou uznány jako oběti trestného činu, mají přístup k nápravným a podpůrným opatřením stanoveným unijním právem. Roztříštěný přístup navíc může směrem k veřejnosti vysílat nejednoznačné signály, že takové činy nejsou brány vážně a mohou být páčány beztrestně¹¹⁶, že jsou považovány za „normální“, nebo dokonce že je takové chování v některých zemích vnímáno jako legitimizované a/nebo tolerované ze strany států¹¹⁷.

Zvláštní potřeba potírat nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti na společném základě navíc vyplývá ze snahy jednotlivých členských států kriminalizovat různé formy trestných činů z nenávisti a nenávistných verbálních projevů samostatně. Takový přístup vede k roztříštěnosti a k nerovným podmínkám pro jednotlivce, kteří se mohou stát obětí nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti.

3.4 Vývoj trestné činnosti

Podle OSN došlo v posledních letech k alarmujícímu nárůstu nenávistných verbálních projevů a podněcování k nenávisti online i offline¹¹⁸. Od roku 2007, kdy Komise navrhla, aby se rasistické a xenofobní činy staly trestnými ve všech členských státech, dochází k neustálému nárůstu nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti¹¹⁹. Tento nárůst souvisí se změnami sociálního, ekonomického a technologického prostředí. Většina respondentů (více než 60 %) cílené konzultace Komise rovněž potvrdila nárůst nenávistných verbálních projevů i trestných činů z nenávisti mezi lety 2018 až 2020 ve srovnání s předchozím obdobím let 2015 až 2017. Mezi faktory, které k tomuto nárůstu přispěly, patří zvýšené migrační toky, hospodářská a sociální krize (včetně pandemie COVID-19) a lepší přístup k informacím online, včetně využívání sociálních sítí, což vedlo k rychlému sdílení obsahu¹²⁰.

Internet poskytuje kanál pro větší a snadnější sdílení nenávistných verbálních projevů online. Pachatelé nenávistných verbálních projevů online jsou povzbuzováni a zbavováni zábran pocitem anonymity a beztrestnosti na internetu, což zvyšuje riziko, že budou v páčání takových trestných činů pokračovat.

Jedním z faktorů, které přispěly k polarizaci a radikalizaci společnosti, byl nárůst počtu násilných extremistických jedinců a skupin v Evropě. To následně vedlo ke zvýšenému

¹¹⁶ Viz poznámka pod čarou č. 5, Rada Evropy, Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti, [všeobecné politické doporučení ECRI č. 15 o boji proti nenávistným verbálním projevům](#), 8. prosince 2015.

¹¹⁷ ESLP, rozsudek ze dne 17. 1. 2017, Király a Dömötör v. Maďarsko.

¹¹⁸ OSN, [Akční plán](#) pro náboženské vůdce a aktéry, jak přispívat k prevenci podněcování k násilí, které by mohlo vést ke krutým zločinům, červenec 2017.

¹¹⁹ „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#) (Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v EU a hodnocení přístupů k regulaci online obsahu)“, Tematická sekce Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti, červenec 2020.

¹²⁰ Viz podpůrná studie, oddíly 4.2.1, 4.3.1 a 4.3.2.

výskytu nenávistných verbálních projevů vůči marginalizovaným skupinám a ženám. Tyto skutečnosti uznal v roce 2019 Evropský parlament v usnesení o „nárůstu neofašistického násilí v Evropě“ a vyzval členské státy, aby odsuzovaly a postihovaly „trestné činy páchané z nenávisti, nenávistné projevy a svalování viny na politiky a veřejné činitele [...], jelikož přímo normalizují a podněcují nenávist a násilí ve společnosti“¹²¹.

ECRI poukázala na nárůst ultranacionalistických, xenofobních, rasistických a homofobních/transfobních nenávistných verbálních projevů v různých volebních kampaních v roce 2019, které stále více pronikají na sociální sítě a často zde udávají tón¹²². Podle ECRI jsou urážlivé a ponižující výroky na adresu příslušníků menšinových skupin v dnešní době snáze přijatelné než v minulosti. Rada Evropy skutečně vyslala poplašný signál ohledně skutečnosti, že Evropa „čelí šokující realitě: antisemitských, protimuslimských a dalších rasistických trestných činů z nenávisti přibývá alarmujícím tempem“¹²³.

Pandemie COVID-19 vytvořila atmosféru, v níž bují nenávistné verbální projevy, která vyústila v „tsunami nenávisti a xenofobie“¹²⁴. Europol¹²⁵ zdůraznil, že pandemie COVID-19 a následná hospodářská a sociální krize vedly k radikalizaci postojů a větší toleranci k zastrašování, včetně výzev k páčání násilných činů. ECRI ve své výroční zprávě za rok 2020 zdůraznila, že určité skupiny¹²⁶, které jsou obviňovány z toho, že jsou hlavními šířiteli viru, byly ve zvýšené míře vystaveny nenávistným verbálním projevům a násilí. Patří mezi ně Romové a migranti, jejichž přístup ke zdravotní péči a opatřením veřejné podpory se stal ještě obtížnějším¹²⁷, stejně jako osoby, které jsou asijského původu nebo jsou za takové osoby považovány¹²⁸. Došlo rovněž k nárůstu konspiračních teorií zaměřených proti určitým skupinám, což vedlo k nenávistným verbálním projevům a trestným činům z nenávisti¹²⁹. Výzkum například odhalil, že v prvních dvou měsících roku 2021 (během pandemie) došlo ve srovnání se stejným obdobím roku 2020 (před pandemií) k sedminásobnému nárůstu antisemitských příspěvků na posuzovaných francouzských účtech/kanálech a k více než třináctinásobnému nárůstu na německých účtech/kanálech¹³⁰.

Pandemie rovněž zvýraznila mezigenerační napětí a přinesla oživení nepřátelských sdělení v sociálních médiích, jež byla kvalifikována jako nenávistné verbální projevy vůči starším

¹²¹ Evropský parlament, usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2018 o nárůstu neofašistického násilí v Evropě (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Štrasburk, 2018.

¹²² [Výroční zpráva ECRI za rok 2019](#).

¹²³ [Prohlášení](#) Mariji Pejčinovičové Buričové, generální tajemnice Rady Evropy, 27. února 2020.

¹²⁴ [Globální výzva](#) generálního tajemníka OSN Antónia Guterrese k řešení a potírání nenávistných verbálních projevů souvisejících s onemocněním COVID-19, New York, 8. května 2020.

¹²⁵ [Zpráva Europolu o situaci a trendech v oblasti terorismu v Evropské unii v roce 2021](#), s. 28.

¹²⁶ Viz rovněž [Evropský hlas proti rasismu](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; viz též [mimořádné zasedání předsednictva ECRI a výměna názorů s ředitelem FRA a zvláštním zástupcem EU pro lidská práva – zprávy Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti \(ECRI\) \(coe.int\)](#).

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>; <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [Výroční zpráva o činnosti ECRI](#), březen 2021.

¹²⁹ Institut Tonyho Blaira pro globální změnu, [„From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19“](#) (Od okrajů do popředí: Jak krajně pravicová hnutí napříč celým světem reagovala na COVID-19) (červenec 2020); Viz rovněž [závěry](#) konzultace pořádané Centrem pro mezinárodní dialog a Evropskou radou pro náboženské vůdce / náboženství pro mír v Evropě, 20. dubna 2021.

¹³⁰ Viz studie vypracovaná pro Evropskou komisi Institutem pro strategický dialog nazvaná [„The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic, A study of French and German content“](#) (Vzestup antisemitismu online během pandemie, studie zaměřená na francouzský a německý obsah), duben 2021.

lidem, kteří byli během pandemie jakožto zranitelná kategorie častěji terčem zneužívání a byli náchylnější k tomu, aby se stali obětí nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti¹³¹.

S nárůstem násilí se od začátku pandemie setkaly osoby, které se identifikují jako LGBTIQ¹³². Podle zprávy o trestných činech z nenávisti za rok 2019 vydané Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (dále jen „ODIHR“) představovala „sexuální orientace nebo genderová identita“ v rámci nahlášených trestných činů z nenávisti třetí nejčastější důvod pro jejich spáchání (18,35 %), což ve srovnání s rokem 2018 (14,61 %) představuje nárůst¹³³. V Evropě rovněž přibývá genderově podmíněných nenávistných verbálních projevů, které se odehrávají online i offline a ve všech formách sociální interakce (např. ve škole, v práci, na veřejných prostranstvích). Všechny formy genderově podmíněného kybernetického násilí na ženách, včetně misogynních nenávistných verbálních projevů, se stávaly před pandemií COVID-19 stále běžnějšími, což vedlo k normalizaci násilí na ženách. Centrum excellence NATO pro strategickou komunikaci ve zprávě¹³⁴ o obtěžování ministryň online zjistilo, že témata, která vyvolávají nejurážlivější projevy online, jsou pandemie COVID-19, imigrace, vztahy s EU a sociálně liberální politika.

Při pohledu na nedávný legislativní vývoj lze v posledních letech pozorovat postupný nárůst kriminalizace trestných činů spáchaných z jiných důvodů, než jsou důvody stanovené v rámcovém rozhodnutí. V současné době byly v 11 členských státech¹³⁵ předloženy legislativní návrhy nebo zahájeny legislativní procesy, jejichž cílem je další kriminalizace nenávistných verbálních projevů nebo trestných činů z nenávisti. Z toho v devíti členských státech¹³⁶ bylo navrženo doplnit do právních předpisů určité důvody týkající se nenávistných verbálních projevů nebo trestných činů z nenávisti.

4. Přidaná hodnota rozšíření seznamu trestných činů EU

4.1 Účinná reakce na úrovni EU

Na základě výše uvedeného posouzení považuje Komise tuto iniciativu za nejúčinnější reakci na úrovni EU na zjištěné problémy. Především může pouze společná iniciativa na úrovni EU účinně chránit společné hodnoty zakotvené v článku 2 SEU, které jsou podřívány všemi formami nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti bez ohledu na cílové osoby a skupiny.

¹³¹ Viz zpětná vazba Evropské platformy AGE ke konzultaci Komise, [prohlášení](#) generálního tajemníka OSN Antónia Guterrese a podpůrná studie, oddíl 4.2.1.

¹³² Viz Řídící výbor Rady Evropy pro antidiskriminaci, diverzitu a inkluzi, „[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)“ (COVID-19: Analýza dimenzí antidiskriminace, diverzity a inkluze v členských státech Rady Evropy) (2020), s. 19. Viz rovněž [zpráva FRA z roku 2019 o pandemii a jejím dopadu na základní práva](#), zpráva FRA „[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)“ (Pandemie koronaviru a základní práva: Přezkum jednoho roku) (2021) a [zpráva ECRI za rok 2020](#).

¹³³ ODIHR, [zpráva o trestných činech z nenávisti](#), 2019; viz [tiskové zprávy](#), podle nichž ve Španělsku během první poloviny roku 2021 vzrostl počet trestných činů z nenávisti vůči kolektivu LGBTIQ osob o 43 %.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Viz podpůrná studie, oddíl 3.7. Je třeba si zejména povšimnout, že navržená reforma v Itálii nebyla přijata.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Společné úsilí může účinně a důsledně reagovat na problémy, které přináší přeshraniční povaha obou uvedených jevů, jakož i jejich rozsah a rostoucí trend. Vzhledem k současným rozdílným a roztržštěným trestněprávním přístupům členských států a jejich omezenému dopadu na úrovni EU řeší tato iniciativa přeshraniční problém komplexně.

Pouze společný přístup ke kriminalizaci nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti na úrovni EU může zajistit jednotnou ochranu obětí těchto činů v celé EU. To zahrnuje přístup obětí ke zvláštním ochranným opatřením poskytovaným nejzranitelnějším obětem trestných činů podle směrnice o právech obětí. Vzhledem k přeshraničnímu rozměru nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti a k potřebě řešení na úrovni trestního práva bude zásadní spolupráce mezi justičními orgány. Společná reakce v oblasti trestního soudnictví může posílit vzájemnou důvěru a justiční spolupráci, které představují základní zásady prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU při respektování základních práv.

4.2 Nedostatek alternativ k rozšíření seznamu trestných činů EU

Ačkoli se některé oblasti trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 SFEU¹³⁷ mohou do určité míry překrývat, minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí za nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti jako takové nemohla být prozatím na úrovni EU přijata.

Zejména částečné překrývání „trestné činnosti v oblasti výpočetní techniky“ a trestných činů z nenávisti a nenávistných verbálních projevů by neumožnilo přijmout minimální trestněprávní pravidla pokrývající všechny formy nenávistných verbálních projevů bez ohledu na použité prostředky. Mohlo by to umožnit přijetí minimálních pravidel pro nenávistné verbální projevy sdílené prostřednictvím internetu, nikoli však pro nenávistné verbální projevy páchané a sdílené s použitím jiných prostředků, například prostřednictvím veřejného sdílení nebo šíření letáků či obrázků, na veřejných shromážděních (např. sportovních akcích), v rámci televizního vysílání a v politických projevech. To by znamenalo, že by v EU existoval jednotný harmonizovaný trestněprávní rámec pro nenávistné verbální projevy realizované prostřednictvím digitálních prostředků oproti nejednotnému a roztržštěnému přístupu v rámci EU k nenávistným verbálním projevům realizovaným za použití jiných prostředků. Došlo by také k podobně neodůvodněnému oddělení kriminalizace nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti, protože na trestné činy z nenávisti by se nevztahoval právní základ „trestné činnosti v oblasti výpočetní techniky“. Takováto dílčí kriminalizace nemůže účinně a komplexně řešit tyto úzce propojené jevy.

Některé případy trestných činů z nenávisti by mohly být za určitých okolností považovány za „terorismus“ a kvalifikovány jako teroristický trestný čin, zejména v případech, kdy lze prokázat teroristický úmysl – například úmysl závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo¹³⁸. Navzdory tomuto možnému překrývání se „terorismus“ a definice teroristických trestných činů nebudou vztahovat na všechny případy trestných činů z nenávisti, a proto je nelze použít ke komplexní kriminalizaci nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti.

¹³⁷ Překrývají se rovněž různé existující oblasti trestné činnosti na úrovni EU, jako je „organizovaná trestná činnost“ a „nedovolený obchod s drogami“ nebo „sexuální vykořisťování žen“, které jsou nicméně uznávány jako samostatné oblasti trestné činnosti.

¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV (Úř. věst. L 88, 31.3.2017, s. 6).

Na základě výše uvedeného se zdá, že pouze identifikace nenávistných verbálních projevů a trestných činů z nenávisti jakožto nové, samostatné oblasti trestné činnosti může sama o sobě umožnit účinný a komplexní trestněprávní přístup k těmto jevům na úrovni EU.

Z tohoto důvodu lze uvedenou iniciativu Komise považovat za splňující zásadu subsidiarity, která se jeví jako nedílná součást plnění kritérií uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU. Tato iniciativa je navíc přiměřená sledovanému cíli. Zejména sama o sobě nevytváří žádnou finanční ani administrativní zátěž pro EU, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty nebo občany.

5. Závěr

Naléhavá potřeba řešit nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti v celé EU vyžaduje společné úsilí a odhodlání.

Prostřednictvím tohoto sdělení Komise vyzývá Radu, aby se souhlasem Evropského parlamentu posunula tuto iniciativu kupředu a rozhodla o rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti. Za tímto účelem je ke sdělení připojena iniciativa Komise k přijetí rozhodnutí Rady v souladu s čl. 83 odst. 1 SFEU.

Po přijetí rozhodnutí Rady bude Komise zmocněna k předložení návrhu právních předpisů, které budou na úrovni EU kriminalizovat nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti. Se zvláštním ohledem na vnitrostátní právní rámce a v úzké spolupráci s členskými státy a Evropským parlamentem Komise navrhne robustní reakci na problémy, které dnes i do budoucna představují nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti napříč EU.