

## Analýza:

# Harmonizace trestněprávního postihu nenávistných projevů v Evropské unii

**Autor:** Mgr. Bc. Petr Ráliš, Institut H21

Problematika možnosti trestněprávního postihu nenávistných projevů je vysoce aktuální a zároveň do značné míry kontroverzní téma nejen v České republice, ale i v mezinárodním kontextu, resp. nadnárodním na úrovni Evropské unie. To je zapříčiněno nejen narůstající polarizací společnosti a společenským vývojem v oblasti vnímání toho, co je vhodné říkat a co nikoliv (a na to navazující úvahy spojené s tím, jaké projevy případně oproti minulosti nově postihovat v rovině trestního práva), ale také – a to možná především – vzhledem k překotnému technologickému vývoji v oblasti komunikačních technologií a jejich masovému rozšíření. Dnes je využívání internetu, sociálních sítí, diskusních platforem, blogů apod., součástí každodenního života, díky čemuž dostalo oproti dřívějším dekadám a stoletím naprosto bezprecedentní množství osob možnost veřejně prezentovat své názory a komentáře k aktuálnímu dění, přičemž tyto se mohou nadále nekontrolovatelně šířit, kopírovat, sdílet, a to jak s vědomím autora původního obsahu (ať již ve formě textu, obrázku, zvukové nahrávky či videa), tak i zcela živelně bez jeho dalšího přičinění.

Tato v lidských dějinách dříve nemyslitelná demokratizace přístupu k širokému publiku přitom znamená signifikantní nárůst projevů, které lze vnímat jako veřejné, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že svoboda projevu není v jednotlivých právních rádech zpravidla bezbřehá, je z logiky věci určitá část těchto projevů na hranici spáchání trestného činu či přímo za ní. Tento jev nevyhnutelně vede k nárůstu spáchaných verbálních trestných činů jako celku, neboť dříve byla možnost šířit např. nenávistné projevy tiskem, televizí či rozhlasem do značné míry omezená redakční kontrolou či finančními náklady na vydání publikace, a tedy byla pro většinu společnosti nepřístupná. Naopak nyní může kdokoli veřejně šířit v zásadě jakýkoliv materiál bez těchto omezení spojených s tradičními médii. Neexistence faktických překážek pro tvorbu a šíření obsahu (resp. jediným omezením je přístup k zařízení připojenému k internetu) přitom nevyhnutelně vede ke zvýšení pozornosti věnované tzv. nenávistným projevům (*hate speech*) nejen na úrovni jednotlivých států, ale též na úrovni Evropské unie, resp. Komise, která reagovala na problematiku nenávistných projevů na internetu dokumentem „*Sdělení Komise*

*Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti“*, dále jen „Sdělení Komise“.<sup>1</sup>

Právě Sdělení Komise a souvisejícím normám evropského práva je věnován následující text, jehož cílem je nalézt odpověď na otázku, zda primární právo Evropské unie umožňuje harmonizovat trestněprávní postih nenávistných projevů tak, jak to navrhuje Sdělení Komise. Ačkoliv toto sdělení pochází již z roku 2021, lze jej vzhledem k výsledkům voleb do Evropského Parlamentu na podzim 2024 a kontinuitě fungování Komise pod vedením Ursuly von der Leyenové považovat za stále aktuální.

Ve snaze nalézt odpověď na výše představenou otázku analýza nejdříve popisuje právní východiska pro harmonizaci trestního práva hmotného v rámci Evropské unie (nebo jinak řečeno pro „legislativní harmonizaci skutkových podstat trestných činů“<sup>2</sup>), na což navazuje představením aktuálně navrhovaných změn v této oblasti. Dále je věnován prostor posouzení souladu návrhu Komise s existujícími kritérii pro rozšiřování harmonizovaných skutkových podstat trestných činů v rámci Evropské unie, posouzení Sdělení Komise ve světle zásady subsidiarity podle práva Evropské unie, a v neposlední řadě též dalším problémům, které jsou spjaty s problematikou trestněprávního postihu nenávistných projevů s přihlédnutím ke specifičnosti evropské úrovně regulace.

## **1 Možnosti harmonizace skutkových podstat trestných činů v právu Evropské unie**

Pravomoc Evropské unie harmonizovat skutkové podstaty trestných činů napříč členskými státy vyplývá z čl. 83 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“, viz Příloha č. 1),<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>. Je možné odkázat též na stručnější shrnutí zde: *Komise navrhuje rozšířit seznam „trestných činů EU“ o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti* [online]. Evropská komise – Zastoupení v České republice, 9. 12. 2021, [cit. 4. 3. 2025] Dostupné z: [https://czechia.representation.ec.europa.eu/komise-navrhuje-rozsirit-seznam-trestnych-cinu-eu-o-nenavistne-verbalni-projevy-trestne-ciny-z-2021-12-09\\_cs](https://czechia.representation.ec.europa.eu/komise-navrhuje-rozsirit-seznam-trestnych-cinu-eu-o-nenavistne-verbalni-projevy-trestne-ciny-z-2021-12-09_cs).

<sup>2</sup> Srov. TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-184-7, s. 359.

<sup>3</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

příčemž rámcově tato problematika spadá to tzv. „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“, což v evropském právu představuje obecný základ pro policejní a justiční spolupráci (nejen) v oblasti trestního práva, a to včetně možnosti harmonizovat skutkové podstaty trestných činů.<sup>4</sup> Z hlediska rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členské státy se přitom jedná o jednu ze sdílených pravomocí, tj. o pravomoc, kterou Evropská unie podle čl. 4 SFEU sdílí s členskými státy. Kromě harmonizace skutkových podstat trestných činů podle kritérií uvedených v čl. 83 SFEU pak právo Evropské unie upravuje též povinnost postihovat jednání ohrožující nebo poškozující příjmy a výdaje Evropské unie (finanční zájmy EU), přičemž čl. 325 SFEU zavazuje členské státy k účinné ochraně těchto zájmů způsobem majícím odstrašující účinek.<sup>5</sup>

Čl. 83 odst. 1 SFEU zní následovně:

*„Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.*

*Jsou to tyto 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.<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> TOMÁŠEK, Michal. Existuje „trestní právo Evropské unie“? In: JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav a kol. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-080-2, s. 23–24.

<sup>5</sup> Konkrétním projevem tohoto článku SFEU v českém trestním právu je například existence trestného činu Poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>6</sup> Jak je z tohoto výčtu patrné, jedná se o jednání, které je považováno za zavrženíhodné nejen v rámci Evropské unie, ale též v rámci širšího mezinárodního společenství, a které mnohdy mají přeshraniční rozměr, srov. TOMÁŠEK, Michal. Existuje „trestní právo Evropské unie“? In: JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav a kol. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-080-2, s. 24. Konkrétní spolupráci v těchto oblastech pak upravuje řada směrnic zaměřených na jednotlivé druhy kriminality, viz například přehled v TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 350–352.

*Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.“*

Otázkou zůstává, o jaké trestné činy neuvedené ve výše citovaném taxativním výčtu podle čl. 83 odst. 1 SFEU je možné tento seznam rozšířit. Čl. 83 SFEU přitom stanoví, že aby mohlo dojít k rozšíření tohoto seznamu o další skutkové podstaty trestných činů, je zapotřebí splnit následující kritéria:<sup>7</sup>

1. jedná se o mimořádně závažnou trestnou činnost;
2. tato trestná činnost má přeshraniční rozměr;
3. harmonizace jejího trestněprávního postihu napříč členskými státy Evropské unie je nezbytná z „*důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů*“, anebo alternativně „*kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě*“.<sup>8</sup>

„Mimořádně závažná trestná činnost“ sice není v SFEU ani jiných předpisech evropského práva přímo definována, nicméně z textace čl. 83 odst. 1 SFEU je možné dovodit, že se jedná o trestnou činnost, jejíž závažnost odpovídá trestné činnosti již uvedené v taxativním výčtu v čl. 83 odst. 1 SFEU,<sup>9</sup> což potvrzuje také komentářová literatura.<sup>10</sup> Pro případné rozšíření harmonizovaných skutkových podstat je tedy vždy nezbytné položit si otázku, zda potenciálně nově harmonizovaná oblast kriminality ob stojí svojí závažností ve srovnání s trestnou činností vymezenou v čl. 83 odst. 1 SFEU.

---

<sup>7</sup> Viz čl. 83 odst. 1 SFEU.

<sup>8</sup> Pro úplnost je vhodné dodat, že již citovaná komentářová literatura (TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5.) fakticky spojuje kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 SFEU výše označená jako 2. a 3. do jednoho. To však lze vnímat spíše jako osobní preferenci autora, neboť vzhledem ke skutečnosti, že všechny podmínky uvedené v čl. 83 odst. 1 SFEU musí být splněny kumulativně, nemůže mít případná rozdílná extrakce jednotlivých kritérií z tohoto ustanovení vliv na celkový výsledek úvah o jejich (ne)naplnění. Samotná Komise tato tři kritéria rozlišuje obdobně, čemuž v podstatě odpovídá též vnitřní členění návrhu Komise. Pro přehlednost a zachování konzistentnosti se strukturou návrhu Komise tedy tento text operuje s těmito třemi kritérii, z nichž třetí ještě pracuje se dvěma alternativami (nezbytnost harmonizace z „*důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů*“ nebo „*kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě*“). Bez ohledu na zvolené dělení kritérií stanovených v čl. 83 odst. 1 SFEU však platí, že tato musí být vždy splněna kumulativně a čl. 83 odst. 1 je nutné vnímat jako jeden celek.

<sup>9</sup> Tedy o trestnou činnost se závažností srovnatelnou s následujícími typy protiprávního jednání: 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.

<sup>10</sup> Srov. TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 350.

Dalším kritériem je „přeshraniční rozměr“, který je vykládán spíše širěji, tj. tato podmínka není nutně naplněna pouze v případech, kdy k trestné činnosti dochází na území více států.<sup>11</sup> „Přeshraniční rozměr“ je spatřován také v případech mimořádně závažné trestné činnosti,<sup>12</sup> která má přeshraniční rozměr vyplývající z „její povahy, nebo dopadu, anebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základu“.<sup>13</sup> Tento výklad přitom vychází z komplexního pohledu na čl. 83 odst. 1 SFEU, který je nutné vnímat jako celek.<sup>14</sup> Zároveň si lze představit přesvědčivou argumentaci spočívající v tom, že pokud v některém členském státě není dostatečně kriminalizována například výroba drog, praní špinavých peněz anebo teroristické aktivity, stal by se takový stát patrně pomyslnou „základnou“ pro pachatele těchto trestných činů. Tato trestná činnost by pak z povahy věci dříve či později nabyla nepochybný přeshraniční rozměr, čímž by vzniklo ohrožení společných zájmů členských států a Evropské unie v oblasti bezpečnosti.

V případě, že by evropským zákonodárcem nebyla respektována výše představená kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 SFEU, jednalo by se o postup *ultra vires*, tedy o překročení pravomocí svěřených Evropské unii členskými státy. Nicméně v takovém případě lze důvodně předpokládat, že by se takovéto legislativní snahy setkaly s odporem členských států, a příslušná směrnice by tudíž nebyla přijata, a to i vzhledem ke skutečnosti, že pro přijetí směrnice rozšiřující seznam harmonizovaných skutkových podstat trestných činů je vyžadováno jednomyslné rozhodnutí Rady vyslovené po předchozím schválení Evropským parlamentem, jak je podrobněji popsáno dále.

---

<sup>11</sup> Například v případě způsobení následku v jiném členském státě anebo páchání trestné činnosti zároveň ve více státech jako tomu je mnohdy v případě obchodu s drogami, se zbraněmi anebo lidmi a jinými obdobnými aktivitami provozovanými zpravidla organizovanými zločineckými skupinami.

<sup>12</sup> K tomuto pojmu viz předchozí odstavec.

<sup>13</sup> Srov. TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 350.

<sup>14</sup> Ostatně i výše uvedená kritéria pro rozšíření harmonizace skutkových podstat nad rámec již existujícího taxativního výčtu je nutné splnit kumulativně, tj. musí dojít k naplnění všech tří kritérií zároveň.

## 2 Představení obsahu „*Sdělení Komise o rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti*“

Již výše zmíněné Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: *Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti* (dále jen „Sdělení Komise“),<sup>15</sup> představuje zahájení legislativní snahy Komise mající za cíl rozšíření seznamu trestných činů EU tak, aby zahrnoval nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti. Sdělení komise obecně vychází z premisy o značné závažnosti a nárůstu nenávistných projevů, z čehož dovozuje nezbytnost rozšíření stávajících trestných činů, jejichž skutkové podstaty a minimální sankce jsou harmonizovány v rámci celé Evropské unie. Z legislativního hlediska je toto Sdělení Komise prvním krokem, na nějž musí pro přijetí příslušné směrnice navázat schválení této iniciativy členskými státy, a teprve následně může Komise předložit legislativní návrh.

Pro úplnost je úvodem této kapitoly vhodné uvést, že se nejedná o první legislativní opatření směřující k harmonizaci postihu trestných činů z nenávisti (*hate crimes*), resp. nenávistných projevů (*hate speech*) v rámci Evropské unie. Již dříve bylo přijato Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. 11. 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva (dále jen „Rámcové rozhodnutí“),<sup>16</sup> které lze považovat za jedinou dosavadní unijní úpravu v této oblasti s právní závazností. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) Rámcového rozhodnutí mají členské státy trestněprávně postihovat „*veřejné podněcování k násilí nebo nenávisti namířené proti skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu*“, přičemž podle čl. 1 odst. 1 písm. b) Rámcového rozhodnutí má být trestněprávně postihováno též „*spáchání činu uvedeného v písmenu a) veřejným šířením nebo distribucí tiskovin, obrazového nebo jiného materiálu*“.

---

<sup>15</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: *Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>.

<sup>16</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. 11. 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN>.



Článek 1 odst. 1 písm. c) a d) Rámcového rozhodnutí je pak věnován postihu jednání vedeného nenávistnou pohnutkou a vedoucího k veřejnému schvalování, popírání nebo hrubému zlehčování zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů,<sup>17</sup> a dále také obdobného jednání ve vztahu ke zločinům proti míru, válečným zločinům a zločinům proti lidskosti.<sup>18</sup> Jinak řečeno, podle Rámcového rozhodnutí je nutné kriminalizovat jednání, které spočívá v podněcování k násilí anebo nenávisti (tj. pachatel má úmysl vzbudit v jiných osobách nenávist vůči skupině osob) vůči konkrétně vymezeným skupinám, anebo obdobné jednání motivované nenávistnou pohnutkou ve vztahu k trestným činům (ve zkratce) souvisejících s mezinárodním právem trestním. Nelze ponechat bez povšimnutí, že i tato spíše minimalistická úprava se ani zdaleka nesesetkala se snadným přijetím, přičemž výsledná podoba Rámcového rozhodnutí je výsledkem mnoha kompromisů a dekádu trvajících legislativního procesu.<sup>19</sup> Tím spíše lze očekávat komplikovanou cestu k případné akceptaci řešení navrhovaného ve Sdělení Komise, a to i bez komplikací spojených s otázkami souladu obsahu Sdělení Komise s právem Evropské unie.

Sdělení Komise totiž značně přesahuje obsah výše představeného Rámcového rozhodnutí, neboť navrhuje Radě, aby přijala rozhodnutí, dle něžž „*Nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisti představují oblast trestné činnosti ve smyslu čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU*“ (viz příloha Sdělení Komise s návrhem rozhodnutí vč. výroku). Rozhodnutí přitom neobsahuje explicitní definici „nenávislných projevů“ anebo „trestných činů z nenávisti“, resp. navrhovaný výrok sám o sobě neuvádí, o jaké chráněné charakteristiky osob a skupin, vůči nimž by trestněprávně postihovaná nenávist směřovala, se má jednat. To nicméně vyplývá z preambule navrhovaného rozhodnutí, a především z odůvodnění Sdělení Komise, dle něžž

---

<sup>17</sup> Viz článek 1 odst. 1 písm. c) Rámcového rozhodnutí: „*veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů genocidia, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů vymezených v člancích 6, 7 a 8 statutu Mezinárodního trestního soudu, namířených proti skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, jsou-li projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti proti této skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny.*“

<sup>18</sup> Viz článek 1 odst. 1 písm. d) Rámcového rozhodnutí: „*veřejné schvalování, popírání nebo hrubé zlehčování zločinů uvedených v článku 6 Charty Mezinárodního vojenského tribunálu přiložené k Londýnské dohodě ze dne 8. srpna 1945, namířených proti skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny vymezené podle rasy, barvy pleti, náboženského vyznání, původu nebo národnostního či etnického původu, jsou-li projevy jednání takové, že mohou vést k podněcování k násilí nebo nenávisti proti této skupině osob nebo proti příslušníkovi této skupiny.*“

<sup>19</sup> SUMMERS, Sarah, SCHWARZENEGGER, Christian, EGE, Gian, YOUNG, Finlay. *The Emergence of EU Criminal Law: Cybercrime and the Regulation of the Information Society*. Oxford: Hart Publishing, 2014. ISBN 978-1-84946-727-8, s. 191.

by mělo dojít ke sjednocení chráněných charakteristik napříč EU a postihu samotného projevu majícího nenávistnou povahu (tj. na rozdíl od již existujícího Rámcového rozhodnutí bez nutnosti spojit jej s podněcováním k násilí či k nenávisti vůči skupině osob). Nově by podle tohoto odůvodnění měly mezi tzv. chráněné charakteristiky patřit také pohlaví, sexuální orientace, věk a zdravotní postižení.<sup>20</sup>

Přijetí Sdělení Komise mělo být dle svého odůvodnění motivováno nárůstem nenávistných projevů v online prostředí v posledních letech, především vůči marginalizovaným skupinám, a také zvyšující se polarizací společnosti. Tyto nežádoucí jevy jsou zapříčiněny jak rozšířením užívání internetu a sociálních sítí, tak i specifiky online prostředí, jakým je například pocit určité anonymity či tzv. disinhibice (ztráta zábrán oproti „skutečnému“ světu). Komise má dále za to, že situaci zhoršila též pandemie Covid-19, kdy nastala situace plná nejistoty, obav a sociální izolace měla posilovat extremistická hnutí a vést k nárůstu nenávistných projevů vůči různým menšinám. Komise přitom konstatuje, že „*Nenávist nemá v EU místo. Musí se proti ní bojovat všemi dostupnými prostředky včetně trestního práva*“.<sup>21</sup> V obecné rovině lze sice souhlasit s tím, že nenávist a její projevy nejsou něčím, co by bylo záhodno ve společnosti podporovat, na druhou stranu lze mít pochybnosti, zda je namístě přistupovat k rozšíření trestní represe v této oblasti napříč členskými státy. Zároveň ne každá trestná činnost (byť třeba ne zcela bagatelní) splňuje všechna kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 SFEU.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem není divu, že Sdělení Komise může být vnímáno poněkud kontroverzně, přičemž tato kontroverze se netýká pouze politických otázek. Stěžejní je totiž posouzení existence samotného právního základu pro přijetí návrhu obsaženého ve Sdělení Komise. a to jak z hlediska výše představených kritérií podle čl. 83 odst. 1 SFEU, tak i vzhledem k dalším problematickým otázkám spojeným s trestněprávním postihem nenávistných projevů a harmonizací skutkových podstat trestných činů v této oblasti.

---

<sup>20</sup> Pro úplnost je vhodné uvést, že v současné době trestní právo ČR pracuje s následujícími chráněnými charakteristikami: příslušnost k určité rase, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání (případně skutečnost, že je osoba bez vyznání). Obecně přitom platí, že pokud se někdo stane obětí trestného činu pro některou z těchto tzv. chráněných charakteristik, je trestný čin řazen mezi tzv. trestné činy z nenávisti (srov. například: *Trestné činy z nenávisti*. Policie ČR, 2024, [cit. 4. 3. 2025]. Dostupné z: <https://policie.gov.cz/clanek/trestne-ciny-z-nenavisti.aspx>.

<sup>21</sup> Sdělení Komise, s. 2.



### 3 Umožňuje právo Evropské unie rozšířit seznam trestných činů o nenávistné projevy?

V předchozí části analýzy byl shrnut obsah změn navrhovaných ve Sdělení Komise, stejně jako právní základ pro případné rozšíření harmonizovaných skutkových podstat trestných činů. Kromě politické roviny je nutné taktéž důkladně posoudit otázku, zda Sdělení Komise vůbec naplňuje kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 SFEU. Z právního hlediska je také nezbytné posoudit, zda navrhovaná právní úprava ob stojí ve světle principu subsidiarity podle evropského práva. V neposlední řadě je nutné vzít v úvahu také další případné komplikace spojené s přijetím dalších harmonizovaných skutkových podstat nad rámec oblastí vypočtených v čl. 83 odst. 1 SFEU týkající se složitosti legislativního procesu, a také další problematické aspekty spojené s trestněprávním postihem nenávistných projevů.

#### 3.1 Posouzení podle kritérií stanovených v čl. 83 SFEU

Ačkoliv Komise o oprávněnosti návrhu nemá pochyb, což ostatně plyne též ze sebevědomé formulace textu Sdělení Komise, je nutné mít na paměti, že se stále jedná o v podstatě politický dokument mající za cíl přesvědčit Radu k přijetí rozhodnutí a následnému spuštění legislativního procesu vedoucímu k rozšíření evropských trestných činů o nenávistné projevy. Tato podkapitola je tedy věnována úvaze, zda zamýšlený cíl Sdělení Komise odpovídá kritériím uvedeným v čl. 83 odst. 1 SFEU a analýze argumentace Komise ve vztahu ke splnění jednotlivých kritérií,<sup>22</sup> přičemž tato kritéria musí být naplněna kumulativně.

V první řadě je nezbytné zodpovědět otázku, zda se jedná o „mimořádně závažnou trestnou činnost“. Komise odpovídá kladně, přičemž mimořádnou závažnost nenávistných projevů dovozuje z jejich rozporu s hodnotami sdílenými v rámci Evropské unie a základními právy a svobodami. Komise argumentuje negativními dopady jak na jednotlivce, tak i na jejich komunitu, přičemž vystavení nenávistným projevům u nich může vést k traumatizaci a sociálnímu vyloučení. Z obdobných důvodů Komise dále dovozuje škodlivé dopady na společnost jako celek, když nenávistné projevy vnímá jako nebezpečí pro demokracii

---

<sup>22</sup> Jedná se o kritéria již představená v kap. 1, tedy: 1. jedná se o mimořádně závažnou trestnou činnost; 2. tato trestná činnost má přeshraniční rozměr; 3. harmonizace jejího trestněprávního postihu napříč členskými státy Evropské unie je nezbytná z „důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů“, anebo alternativně „kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě“.

a základní práva a svobody, stejně tak Komise varuje před nebezpečím radikalizace a polarizace společnosti, k níž mohou nenávistné projevy přispívat.

Ačkoliv se argumentace Komise sama o sobě může jevit jako přesvědčivě (Komise poukazuje na studie a statistiky potvrzující její tvrzení), je otázkou, zda se v případě nenávistných projevů skutečně jedná o „mimořádně závažnou trestnou činnost“ srovnatelnou s jinými druhy kriminálního jednání vypočtenými v čl. 83 odst. 1 SFEU. Samotné sdělení Komise tuto otázku neřeší. Z hlediska odůvodnění legislativního záměru snad lze mít pro tuto absenci pochopení, nicméně stále jde o určitou mezeru v argumentaci Komise. Samozřejmě nelze pominout skutečnost, že každý trestný čin představuje negativní zásah do práv obětí (ostatně proto je takové jednání postihováno v trestněprávní rovině), nicméně nikoliv každá trestná činnost může být bez dalšího označena jako „mimořádně závažná trestná činnost“ srovnatelná například s terorismem, organizovanou kriminalitou, obchodováním s lidmi, drogami a zbraněmi atd., což jsou oblasti, které jsou aktuálně na základě čl. 83 odst. 1 SFEU harmonizovány. Použijeme-li tyto stávající oblasti harmonizace jako referenční rámec pro posouzení, zda určitá trestná činnost představuje „mimořádně závažnou trestnou činnost“, nelze se ubránit důvodným pochybnostem, zda je možné do této kategorie řadit též nenávistné projevy, jak to činí Sdělení Komise.

Přeshraniční rozměr je dle Komise dán právě specifickou povahou online prostředí. Uveřejněný nenávistný obsah je dostupný bez geografického omezení a snadno se šíří přes hranice, resp. není jimi nijak omezen. Tvorba a šíření nenávistného obsahu je zároveň jednodušší než kdykoli dříve. Komise taktéž poukazuje na fakt, že příznivci extremistických ideologií z různých států se sdružují v online prostoru, přičemž dochází k jednodušší organizaci a přelévání nenávistných narativů a radikalizaci jednotlivců bez ohledu na státní hranice. Tento jev samozřejmě není pouze evropským specifíkem, nýbrž celosvětovým trendem. Co se týče existence přeshraničního rozměru, lze argumentaci Komise přisvědčit, neboť výše uvedené skutečnosti jsou nepopíratelným důsledkem historicky bezprecedentního rozvoje komunikačních technologií, což se projevuje ve všech oblastech života, trestnou činností a extremismus nevyjímaje.

Posledním výše vymezeným kritériem je nezbytnost harmonizace trestněprávního postihu určité trestné činnosti napříč členskými státy z „*důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných*

činů“, anebo alternativně „kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě“. Sdělení Komise explicitně uvádí potřebu potírat nenávistné projevy na společném základu právě kvůli jejich přeshraničnímu rozměru,<sup>23</sup> zároveň z textu Sdělení Komise vyplývá též přesvědčení o silně negativní povaze a dopadu nenávistných projevů z důvodů, které již byly představeny u prvního kritéria výše. Komise má zároveň za to, že je nezbytné nenávistné projevy potírat na společném základě, přičemž reakci na úrovni jednotlivých členských států nepovažuje za efektivní alternativu, neboť „dílčí kriminalizace nemůže účinně a komplexně řešit tyto úzce propojené jevy“.<sup>24</sup> Ačkoliv je tedy Komise o možnosti harmonizovat skutkové podstaty trestných činů reagujících na nenávistné projevy z výše představených důvodů přesvědčena, lze o naplnění kritérií stanovených v čl. 83 odst. 1 SFEU přinejmenším pochybovat.<sup>25</sup>

### 3.2 Rozpor se zásadou subsidiarity podle práva EU?

Otázka, zda je určitou problematiku v oblasti sdílených pravomocí vhodnější regulovat na úrovni Evropské unie anebo na úrovni členských států, nemá vždy jednoznačnou odpověď. Možné odpovědi mohou být zároveň ovlivněny spíše politickým přesvědčením jednotlivých respondentů spíše než právními předpisy. Nicméně evropské právo poskytuje alespoň úhelný kámen pro řešení této otázky v podobě zásady subsidiarity v evropském právu.<sup>26</sup> Tato zásada subsidiarity je zakotvena v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“),<sup>27</sup> znějícím následovně: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem

---

<sup>23</sup> Sdělení Komise, s. 16.

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 20.

<sup>25</sup> Byť nelze ponechat zcela bez povšimnutí, že v odborné literatuře již byl vysloven také názor příklánějící se k argumentaci obsažené ve Sdělení Komise, viz PERŠAK, Nina. Criminalising Hate Crime and Hate Speech at EU Level: Extending the List of Eurocrimes Under Article 83(1) TFEU. Criminal Law Forum. 2022, s. 85–119. ISSN: 1572-9850.

<sup>26</sup> Tzn. v kontextu této podkapitoly se „principem subsidiarity“ rozumí jeho pojetí v evropském právu, a nikoliv „princip subsidiarity“ jako materiální korektiv formálního pojetí trestného činu tak, jak jej definuje § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Z právního hlediska se jedná o dva zcela rozdílné instituty.

<sup>27</sup> Smlouva o Evropské unii, konsolidované znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>. Problematiku aplikace zásady subsidiarity v právu Evropské unie pak dále rozvíjí Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

uvedeným v tomto protokolu. “ Navíc ve vztahu k čl. 83 SFEU výslovně zavazuje členské státy k respektování zásady subsidiarity čl. 69 SFEU,<sup>28</sup> což ještě více zdůrazňuje její význam v kontextu europeizace trestního práva.

Zásada subsidiarity vyjadřuje respekt k pravomocem členských států a jejich odlišnostem, přičemž jejím cílem je zajistit, aby rozhodnutí byla přijímána „co nejbližše občanům unie“,<sup>29</sup> zároveň ji lze vnímat jako „štit před nadměrnou centralizací a ztrátou národní suverenity a identity“.<sup>30</sup> Obecně přitom platí, že je-li možné problém řešit na „nižší“ úrovni (státní, lokální apod.), měla by tato dostat přednost před centralizovanou regulací.<sup>31</sup> Obdobně přitom platí, že pokud se řešená otázka nějakým způsobem dotýká národní identity členských států, tak ze zásady subsidiarity vyplývá preference pro legislativní úpravu přijímanou na úrovni členských států právě s ohledem na specifika jejich národní identity. Ve vztahu ke Sdělení Komise se přitom nelze vyhnout otázce, zda je skutečně nezbytné danou problematiku regulovat centralizovaně na úrovni Evropské unie, anebo zda by neměla zůstat otázkou trestní politiky členských států. Zákodárci členských států patrně dokážou na problematiku nenávistných problémů nahlížet optikou bližší občanům jejich států a více odpovídajícím výše zmíněné „národní identitě“<sup>32</sup> ve vztahu k limitům svobody projevu, což je oblast utvářená na základě rozdílných historických zkušeností a kulturních specifik, což přirozeně vytváří řadu odlišností mezi členskými státy.

Vhodným příkladem takovýchto historických a kulturních odlišností mezi členskými státy může být vztah k urážkám náboženství a rouhání (blasfemie).<sup>33</sup> Takový projev může v řadě států spadat mezi projevy chráněné svobodou projevu, pokud se nejedná o výzvy k násilí nebo podněcování k nenávisti vůči věřícím (obdobně jako v České republice), a to i vzhledem

---

<sup>28</sup> Viz znění čl. 69 SFEU: „Vnitrostátní parlamenty dbají s ohledem na legislativní návrhy a podněty předkládané v rámci kapitol 4 a 5 na dodržování zásady subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.“

<sup>29</sup> TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 1232.

<sup>30</sup> Tamtéž.

<sup>31</sup> WIECZOREK, Irene. The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law. In: BRIERE, Chloé, WEYEMBERGH, Anne. *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past, Present and Future*. Oxford: Hart Publishing, 2020. ISBN 978-1-50993-749-3, s. 78.

<sup>32</sup> Zde presumuji, že trestněprávní limity svobody projevu nepochybně mohou být spjaté s národní identitou členských států, a to vzhledem k důležitosti svobody projevu jakožto jedné ze základních ústavně zaručených svobod vykonávané na každodenní bázi.

<sup>33</sup> Minimálně pro účely tohoto příkladu předpokládejme, že i tyto projevy lze za určitých okolností považovat za projevy nenávisti v duchu Sdělení Komise.

k rozdílné míře sekularizace a religiozity obyvatelstva v jednotlivých zemích. Nicméně takový přístup není v rámci Evropské unie zdaleka samozřejmý, když blasfemie je trestná mj. v Polsku, Německu, Rakousku, Itálii, Řecku a Finsku, a například v Dánsku byl tento trestný čin zrušen až nedávno v roce 2017. Před vystoupením Velké Británie z Evropské unie by přitom mezi státy trestněprávně postihující urážky náboženství spadalo též Skotsko a Severní Irsko.<sup>34</sup>

Zdá se přitom vhodné, aby si tuto oblast upravily jednotlivé státy s přihlédnutím ke své kulturní, historické a právní tradici odrážející limity svobody slova nikoliv pouze právním, ale též ve společenském smyslu (jinak řečeno, co je v dané společnosti obecně považováno za přijatelné a co nikoliv), a také ve vztahu k roli, kterou náboženství hraje v životě (převážně většiny) jejich obyvatel. Dalšími příklady takovýchto odlišností může být například odlišné vymezení chráněných charakteristik, kdy některé státy pracují pouze s národností, etnicitou a náboženským vyznáním, zatímco jiné zohledňují též pohlaví, sexuální orientaci či tělesně duševně hendikepované osoby, výslovně pracují s antisemitskými projevy anebo mezi chráněné charakteristiky výslovně řadí nákazu virem HIV (případ Rumunska).<sup>35</sup> Obdobně lze – v širším kontextu – uvažovat i o dalších verbálních trestných činech, jako je například pomluva, která může být trestným činem i civilním deliktem, anebo otázky (trestněprávní či přestupkové) ochrany státních symbolů či pověsti politických představitelů státu. Všechny tyto odlišnosti jsou výsledkem rozmanitého historického, kulturního a politického vývoje, přičemž právní úprava je na národních úrovních navíc dotvářena rozhodovací praxí soudů, která může tyto odlišnosti dále rozvíjet a prohlubovat. Tyto odlišnosti by sice mohly naznačovat, že je namístež tuto úpravu sjednotit napříč Evropskou unií, nicméně zároveň se nabízí otázka, zda není vhodnější ponechat na členských státech, aby si samy zvolily svůj přístup k nastavení trestněprávních limitů svobody slova, a zda tedy principu subsidiarity více neodpovídá ponechání této problematiky v gesci jednotlivých členských států.

Zatímco na nutnosti kriminalizovat jednání uvedené v již existujícím taxativním výčtu v čl. 83 odst. 1 SFEU, potažmo ve výše představeném Rámcovém rozhodnutí v jeho finální

---

<sup>34</sup> *Blasphemy is a crime not only in Pakistan, but Europe too* [online]. France 24, 31. 10. 2018, [cit. 11. 8. 2024]. Dostupné z: <https://www.france24.com/en/20181031-blasphemy-middle-east-asia-bibi-europe-law-religion-ireland>.

<sup>35</sup> ALKIVIADOU, Natalie. Regulating Hate Speech in the EU. In: ASSIMAKOPOULOS, Stavros, BAIDER, H. Fabienne, MILLAR, Sharon. *Online Hate Speech in the European Union: A Discourse-Analytic Perspective*. Springer Cham, 2017, s. 6–10. ISBN 978-3-319-72604-5.

podobě, existuje politická shoda napříč členskými státy Evropské unie, je možné se domnívat, že v oblasti nenávistných projevů (případně dalších verbálních trestných činů, včetně případné kriminalizace šíření dezinformací apod.) o této shodě hovořit nelze, přičemž se jedná o oblast, kterou by patrně efektivněji regulovaly členské státy s přihlédnutím ke svým kulturním a historickým specifikům, stejně jako převažujícímu společenskému vnímání konkrétní problematiky. Nejeví-li se tedy centralizovaná harmonizace skutkových podstat trestných činů na úrovni Evropské unie jako vhodná, lze pochybovat o tom, že takovýto postup odpovídá principu subsidiarity, když vhodnějšího řešení by bylo patrně možné dosáhnout na úrovni členských států, a to aniž by docházelo ke zbytečnému oslabování legitimacy trestního práva v jejich právních řádech, resp. k oslabování legitimacy trestního práva Evropské unie (a tedy přeneseně i evropského práva jako celku).<sup>36</sup> Přestože nelze jednoznačně říci, že Sdělení Komise odporuje principu subsidiarity, tak porovnáme-li možnost úpravy skrze harmonizaci, anebo ponechání uvážení na členských státech, jeví se druhé nabízené řešení jako souladnější s principem subsidiarity, neboť se patrně jedná o problematiku, kterou je vhodnější řešit na úrovni členských států. V takovém případě by byla rozhodnutí v této oblasti činěna blíže občanům, kteří zároveň mohou mít přímější vliv na utváření trestněprávní legislativy v této oblasti. Ve světle výše uvedených závěrů vyvstávají rovněž pochybnosti o závěrech Komise vztahujících se k naplnění třetího kritéria podle čl. 83 odst. 1 SFEU.<sup>37</sup>

### **3.3 Další problémy spojené s harmonizací trestněprávního postihu nenávistných projevů v právu EU**

Nad rámec výše uvedených právních problémů jsou s rozšířením seznamu skutkových podstat trestných činů harmonizovaných v rámci Evropské unie spojeny také další problémy a otázky, které se obecně týkají možností trestněprávního postihu nenávistných projevů (a to bez ohledu na skutečnost, zda se tak děje na národní úrovni či na úrovni EU). Jak již bylo zmíněno výše, zvýšenou pozornost věnovanou problematice nenávistných projevů přitom lze do značné míry spojovat s masivním rozšířením komunikačních technologií, zejména sociálních sítí a diskusních fór umožňujících masové a historicky bezprecedentně snadné a rychlé šíření jakéhokoliv obsahu na internetu, čemuž odpovídá i pozornost věnována této

---

<sup>36</sup> Problematice legitimacy trestního práva a trestněprávního postihu nenávistných projevů je věnován prostor dále.

<sup>37</sup> Tj. posouzení, zda je harmonizace trestněprávního postihu určitého jednání nezbytná z „*důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů*“, anebo alternativně „*kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě*“.



problematice v odborné literatuře,<sup>38</sup> a to mnohdy s výslovně vyjádřeným důrazem na problematiku šíření nenávistných projevů na internetu.<sup>39</sup> Aktuálnost tématu ani obavy z nárůstu nenávistných projevů (což nutně nemusí znamenat nárůst nenávisti ve společnosti, ale může být toliko důsledkem jednoduchosti šíření takovýchto projevů na internetu) by nicméně neměly – a z právního hlediska ani nemohou – ospravedlnit přespříliš extenzivní výklad podmínek uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU, přičemž problematičnost unijní regulace v této oblasti je umocněna dalšími otázkami souvisejícími s trestněprávním postihem nenávistných projevů.

Patrně nejproblematictějším aspektem rozšiřování trestní represe v této oblasti je riziko eroze legitimacy trestního práva v důsledku příliš širokého anebo příliš přísného postihu nenávistných projevů.<sup>40</sup> Touto problematikou se již odborná literatura zabývala, přičemž její závěry vycházely z tradičních kritérií pro posuzování trestněprávní legitimacy, kterými jsou legalita, požadavek na předvídatelnost a určitost práva, politická neutralita a principy proporcionality a subsidiarity trestní represe.<sup>41</sup> Dalším problémem je pak v oblasti trestněprávního postihu nenávistných projevů určitá nahodilost či „namátkovost“ způsobená subjektivním vnímáním konkrétního projevu a negativní dopady takového v zásadě exemplárního trestání (viz dále). Stejně tak je namístě klást si otázky týkající se (ne)možnosti změny přesvědčení pachatele na základě trestněprávního postihu jeho jednání, neboť trestní represe zpravidla nepovede k tolerantnějším postojům pachatele či změně jeho názorů,<sup>42</sup> a trestní právo se z tohoto pohledu nejeví jako efektivní nástroj. Jedná se přitom o závěry obecně platné, přičemž hrozí-li přepínání trestní represe v oblasti verbálních trestných činů

---

<sup>38</sup> Viz například HOŘÁK, Jaromír. Verbální delikty z nenávisti a legitimita trestního práva. In: *Ústavněprávní limity trestního práva: k odkazu Jiřího Herczega*. Praha: Leges, 2019, s. 59–71. ISBN 978-80-7502-349-0. Anebo také ŠÁMAL, Pavel; POKORNÁ, Andrea. Svoboda projevu a nenávistné projevy v kontextu trestního práva. In: *Ústavněprávní limity trestního práva: k odkazu Jiřího Herczega*. Praha: Leges, 2019, s. 35–58. ISBN 978-80-7502-349-0.

<sup>39</sup> Viz například ŠIMÁNOVÁ, Hana. Nenávistné projevy na sociálních sítích a jejich postih podle trestního zákoníku. In: JELÍNEK, Jiří. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 375–389. ISBN 978-80-7502-354-4. Anebo také PETERKA, Bohumil. Aktuální problémy regulace svobody projevu na internetu. In: GERLOCH, Aleš, ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, Katarzyna. *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-828-0. A také HENDRYCH, Lukáš. Nezamýšlené důsledky kriminalizace nenávistných projevů ve světle návrhu Evropské komise. *Trestněprávní revue*, 2022, č. 3, s. 140–147. ISSN 1213-5313.

<sup>40</sup> Tento problém se přitom netýká pouze nenávistných projevů, ale vztahuje se obecně k problematice tzv. pravých verbálních trestných činů a trestněprávním limitům svobody projevu.

<sup>41</sup> HOŘÁK, Jaromír. Verbální delikty z nenávisti a legitimita trestního práva. In: *Ústavněprávní limity trestního práva: k odkazu Jiřího Herczega*. Praha: Leges, 2019, s. 59–71. ISBN 978-80-7502-349-0.

<sup>42</sup> Tamtéž.

(resp. zde konkrétně v oblasti nenávistných projevů) oslabením legitimacy trestního práva na národní úrovni, tím spíše bude tento efekt působit v případě, že podnět k rozšíření či zpřísnění trestněprávního postihu přijde z politicky (a také geograficky, kulturně apod.) vzdálenějšího místa, tj. z Evropské unie (takřkajíc „z Bruselu“). To platí tím spíše, pokud by snaha harmonizovat skutkové podstaty trestných činů nebyla v souladu s dosavadní trestněprávní a kulturní tradicí v jednotlivých členských státech.

K dalšímu oslabování legitimacy by přitom nepochybně vedla (resp. v praxi již patrně vede) nevyhnutelná vysoká míra latentní kriminality v této oblasti, kdy je z pochopitelných důvodů nemožné postihnout veškeré nenávistné projevy na všech myslitelných platformách. Mnohdy se tak jedná spíše o nahodilý postih nenávistných projevů, kterým je věnována pozornost orgánů činných v trestním řízení – ať už na základě jejich vlastní činnosti anebo na základě podaného trestního oznámení. Stranou nelze ponechat ani princip právní jistoty a s ním související zásadu *nullum crimen sine lege certa*, s níž by se příliš extenzivní (a tedy nezbytně podléhající subjektivní interpretaci) vnímání nenávistných projevů (například ve formě dalšího rozšiřování chráněných charakteristik) mohlo dostat do konfliktu.<sup>43</sup> Zároveň při úvahách o rozšíření či zpřísnění trestněprávního postihu není možné (z hlediska národní roviny) pominout princip subsidiarity trestní represe,<sup>44</sup> který se uplatní nejen při aplikaci trestního práva, ale také při normotvorbě, při níž by měl působit jako určitá pojistka proti přepínání trestní represe. Tato úvaha nás přitom opětovně navrácí k otázce legitimacy trestního práva, neboť příliš rozsáhlá nebo přísná kriminalizace neodpovídající společenské shodě na nezbytnosti (a přísnosti) postihu určitého jednání nepochybně oslabuje legitimitu trestního práva v očích jeho adresátů. Zároveň se v případě států, které stejně jako Česká republika rozlišují trestní právo a právo přestupkové, nabízí otázka, zda se právě ve světle principu subsidiarity trestní represe, resp. pro diferencování postihu podle závažnosti konkrétního

---

<sup>43</sup> Srov. HENDRYCH, Lukáš. Nezamýšlené důsledky kriminalizace nenávistných projevů ve světle návrhu Evropské komise. *Trestněprávní revue*, 2022, č. 3, s. 140–147. ISSN 1213-5313. Pro úplnost je vhodné uvést, že ačkoliv se citovaný text dle názvu zabývá stejnou problematikou, přistupuje k ní odlišně, resp. obsahuje toliko představení Sdělení Komise a dále se zabývá problematičností trestněprávní regulace nenávistných projevů na úrovni EU spíše v obecné rovině, avšak nekonfrontuje Sdělení Komise s požadavky pro rozšíření seznamu evropských trestných činů podle čl. 83 odst. 1 SFEU.

<sup>44</sup> V českém trestním právu je tento princip zakotven v § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a to následovně: „*Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“

jednání, nenabízí spíše postih v rovině přestupkového práva,<sup>45</sup> což však harmonizace na úrovni Evropské Unie nijak neřeší. Harmonizace v této oblasti by tedy mohla vést k oslabení možnosti diferencovat postih nenávistných projevů tímto způsobem v těch členských státech, které rozlišují trestněprávní a přestupkový postih protiprávního jednání.

Další problematickou okolností, o níž bylo širěji pojednáno již v souvislosti s principem subsidiarity, jsou historické a kulturní odlišnosti jednotlivých států, přičemž historické zkušenosti a tradice mohou přispět ke značně odlišnému vnímání vhodného nastavení trestněprávních limitů svobody projevu. Obdobně jako u problematiky oslabení legitimacy trestního práva i zda platí, že snaha překlenout tyto odlišnosti a rozdílné pohledy na regulovanou problematiku prostřednictvím evropských směrnic je ještě umocněna vzdáleností (nejen geografickou, ale spíše kulturní a historickou) evropského zákonodárce od adresátů práva v jednotlivých členských státech. Tato skutečnost přitom může vést sama o sobě k odmítnutí harmonizace skutkových podstat trestných činů v oblasti nenávistných projevů, neboť může být zásadní pro průběh legislativního procesu, a to bez ohledu na skutečnost, zda můžeme hovořit o naplnění kritérií uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU či nikoliv, jak je popsáno dále.

Závěrem této podkapitoly je vhodné připomenout, že rozšíření seznamu harmonizovaných skutkových podstat trestných činů předpokládá v souladu s čl. 83 odst. 1 SFEU jednomyslné rozhodnutí Rady vyslovené po předchozím schválení Evropským parlamentem, jedná se tedy o legislativně velmi náročný postup, přičemž nelze předpokládat, že by se všechny členské státy stavěly k problematice zavedení nových skutkových podstat trestných činů do práva Evropské unie pozitivně, a to i vzhledem k odlišným kulturním a historickým souvislostem, mezi něž je nepochybně možné řadit též přístup k nastavení limitů svobody projevu v jednotlivých státech.

Z hlediska legislativní složitosti nelze opomenout ani čl. 83 odst. 3 SFEU, dle něž platí, že pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, tak může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém

---

<sup>45</sup> Ve vztahu k problematice správního trestání a nenávistným projevům viz například STRAKOŠ, Jan. Šíření nenávisti na internetu a jeho trestní postihy (poznatky k limitům českého přestupkového práva a úvahy nad nimi). *Správní právo*. 2021, č. 1, s. 1–26. ISSN: 0139-6005.

případě dojde k pozastavení řádného legislativního postupu, přičemž po projednání, pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu. V případě, že nakonec nebude konsensu, resp. jednomyslnosti, v Radě dosaženo, není možné rozšířit skutkové podstaty v evropském právu o nové, přičemž zainteresovaným státům zbývá na základě čl. 83 odst. 3 SFEU pouze možnost posílené spolupráce v této oblasti,<sup>46</sup> bude-li mít o posílenou spolupráci v této oblasti zájem nejméně devět členských států. Výše popsaný mechanismus je možné popsat také jako tzv. mechanismus záchranné brzdy doplněný o zjednodušenou možnost posílené spolupráce mezi členskými státy.<sup>47</sup> K již výše popsaným problémům se tedy přidává i legislativní složitost cesty od Sdělení Komise po přijetí směrnice s příslušným obsahem spočívající v jednomyslnosti, i možnost členských států zvolit postup podle čl. 83 odst. 3 SFEU z důvodu obavy o narušení základních aspektů jeho trestního práva.

## Závěr

Problematika harmonizace skutkových podstat trestných činů postihujících nenávislné projevy v rámci Evropské unie představuje aktuální a do značné míry politicky kontroverzní téma, přičemž se dotýká mimo jiné otázky rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy. Jako zcela zásadní se přitom jeví otázka, zda návrh obsažený ve Sdělení Komise vůbec splňuje kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 SFEU. Evropská Komise o tom nemá pochyb, takový názor nicméně nelze nekriticky akceptovat a je nutné se držet mantinelů stanovených aktuálně platným a účinným právem Evropské unie, tedy konkrétně čl. 83 SFEU. Evropská unie z povahy věcí nemůže mít více pravomocí, než kolik jí svěřily její členské státy, a nemělo by docházet ke snahám o jejich překračování, byť třeba vedených dobrými úmysly. Z výše představené analýzy přitom vyplývá, že o naplnění kritérií stanovených v čl. 83 odst. 1 SFEU je možné mít určité pochybnosti, což by samo o sobě mělo vést Komisi a obecně zástupce členských států k větší zdrženlivosti.

Největší pochybnosti lze přitom spatřovat hned u prvního z těchto kritérií, tj. při hledání odpovědi na otázku, zda se v případě navrhované unijní harmonizace skutečně jedná

---

<sup>46</sup> Posílená spolupráce je zakotvena v čl. 20 SEU a podrobněji rozvinuta v čl. 326 až 334 SFEU.

<sup>47</sup> Srov. TOMÁŠEK, Michal, ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 349.

o „*mimořádně závažnou trestnou činnost*“ odpovídající svojí závažností trestné činnosti již uvedené v čl. 83 odst. 1 SFEU,<sup>48</sup> kdy se argumentace Komise při srovnání nenávistných projevů s trestnou činností uvedenou v tomto výčtu nejeví jako zcela přesvědčivá. Druhé kritérium spočívající v přeshraničním rozměru trestné činnosti je ovšem patrně naplněno, neboť přeshraniční rozměr je přirozeně dán všeobecným rozšířením internetu a sociálních sítí. Pochybnosti však lze mít také ve vztahu k naplnění třetího kritéria spočívajícího v posouzení, zda je harmonizace skutkových podstat napříč členskými státy Evropské unie nezbytná z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů anebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. S tímto kritériem je také úzce spojena otázka souladu se zásadou subsidiarity, přičemž se nabízí otázka, zda by namísto centralizovaného zásahu Komise nebylo vhodnější přenechat regulaci v této oblasti členským státům.

I v případě, že by ohledně otázky naplnění kritérií vypočtených v čl. 83 SFEU nebyly žádné pochybnosti, nelze opomenout zásadu subsidiarity zakotvenou v čl. 5 odst. 3 SEU a z ní plynoucí požadavek na to, aby rozhodnutí byla činěna co možná nejbliže občanům Unie a k regulaci na úrovni EU docházelo pouze v případech, kdy by bylo ponechání dané problematiky na jednotlivých členských státech neefektivní. V případě trestněprávního postihu nenávistných projevů je přitom patrně vhodnější i efektivnější ponechat tuto problematiku jednotlivým členským státům, které by mohly rozhodnutí o stanovení trestněprávních limitů svobody projevu přijímat v těsnějším sepětí s občany a zohlednit vlastní historické, kulturní i právní tradice. Takový postup by přitom posiloval též vnímání legitimacy takového postupu v očích veřejnosti, neboť na vnitrostátní úrovni lze očekávat podrobnější veřejnou diskusi s větším zapojením adresátů diskutovaných právních norem, než v případě projednávání věci „ve vzdáleném Bruselu“. Veřejná diskuse předcházející případným novelizacím trestního zákoníku společně s přihlédnutím k dosavadní právní úpravě by přitom měla vést též k vyšší míře právní jistoty v případě přijetí jakýchkoliv legislativních změn v této oblasti.

S otázkou vhodnosti případného přijetí Sdělení Komise a jeho legislativního přetvoření ve směrnici rozšiřující seznam evropských trestných činů se přitom pojí řada dalších problémů, od otázky, zda a jak moc lze rozšiřovat okruh chráněných charakteristik osob

---

<sup>48</sup> Jedná se o: „*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.*“

a skupin obyvatel, přes určitý subjektivismus při definování „nenávisti“, až po hrozící oslabení legitimacy trestního práva, resp. práva Evropské unie, v případě nevhodně zvoleného rozsahu či přísnosti trestněprávního postihu v této oblasti. Budoucí legislativní vývoj v této oblasti, ať už na úrovni EU jako celku anebo vhodněji na úrovni jednotlivých členských států, přitom bude vždy vyžadovat pečlivé posouzení trestněprávních norem reagujících na projevy nenávisti z hlediska zachování svobody projevu jako jednoho z pilířů demokratické společnosti s přihlédnutím k právním a společenským tradicím jednotlivých států. **Závěrem tedy nelze než doporučit, aby problematika trestněprávního postihu nenávistných projevů nebyla řešena centralizovaně na úrovni EU, ale aby tato problematika byla ponechána na volném uvážení jednotlivých členských států.**



## Příloha č. 1: článek 83 SFEU<sup>49</sup>

*1. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.*

*Jsou to tyto 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.*

*Na základě vývoje trestné činnosti může Rada přijmout rozhodnutí určující další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v tomto odstavci. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.*

*2. Ukáže-li se, že sblížování trestněprávních předpisů členského státu je nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření, mohou směrnice stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti. Tyto směrnice se přijmou stejným řádným nebo zvláštním legislativním postupem, který byl použit pro přijetí dotýčných harmonizačních opatření, aniž je dotčen článek 76.*

*3. Pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice podle odstavce 1 nebo 2 dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, může požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada. V takovém případě se řádný legislativní postup pozastaví. Po projednání, a pokud bylo dosaženo konsensu, Evropská rada do čtyř měsíců od tohoto pozastavení vrátí návrh zpět Radě, která ukončí pozastavení řádného legislativního postupu.*

*Není-li dohody dosaženo a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu směrnice, oznámí to ve stejné lhůtě Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. V takovém případě se povolení k zavedení posílené spolupráce podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 329 odst. 1 této smlouvy považuje za udělené a použijí se ustanovení o posílené spolupráci.*

---

<sup>49</sup> Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.