

INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI

Trestné činy z nenávisti

**Příspěvky ze Stockholmského kriminologického sympozia
2006 a 2007**

**Joanna Goodeyová
Kauko Aromaa**

Překlad: Agentura Pylon

Praha 2012

Český překlad vychází s laskavým svolením vydavatele publikace European Institute for Crime Prevention and Control HEUNI (Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality při OSN)

HEUNI

P.O.Box 444

FIN-00531 Helsinky

Finsko

Přeloženo z anglického originálu: Goodey, Joanna – Aromaa, Kauko (eds.): Hate Crime. Papers from the 2006 and 2007 Stockholm Criminology Symposiums. Helsinky: HEUNI 2008. – 76 s.

ISBN 978-952-5333-71-8

ISSN 1237-4741

Publikační řada č. 57

Výtisky lze koupit na adrese:

Academic Bookstore

P.O.Box 128

FIN-00101 Helsinky

Finland

<http://www.akateeminen.com>

Criminal Justice Press

P.O.Box 249

Monsey, NY 10952

USA

<http://www.criminaljusticepress.com>

Překlad: Agentura Pylon

Český úvod: Mgr. Jakub Holas

Technická redakce: Lucie Černá

Tento text nemá charakter oficiálního překladu, neprošel jazykovou korekturou a je určen pro studijní účely.

Neprodejné

© Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2012

ISBN 978-80-7338-121-9

www.kriminologie.cz

Předmluva

Extremismus, hate crime nebo obojí?

Pojmy „extremismus“, „extremisté“ či „extremistická trestná činnost“ již v České republice zcela zdomácněly u laické i odborné veřejnosti. Lze dokonce říci, že snad až příliš. Dikce žurnalistů či aktivistů z neziskových organizací se prolíná s policejními statistikami a promluvami právníků, politiků i akademiků. Je přitom zřejmé, že jde o pojmy nejasné, což souvisí s absencí jednotící definice extremistického jednání. To je v pojetí našich bezpečnostních institucí chápáno jako taková činnost, která směřuje proti základním demokratickým ústavním principům. Tento pohled je blízký německému pojetí tzv. politicky motivované kriminality, kdy je extremismus chápán primárně jako zločiny proti státnímu zřízení a ústavnímu pořádku. Extremistické jednání může vycházet z nejrůznějších ideologických premis; hovoří se pak o extremismu pravicovém, levicovém, náboženském (v poslední době často ve spojení s islamistickými skupinami) a environmentálním. Z antidemokratických a antiliberálních postojů ovšem pramení většina trestných činů a přestupků, namířených proti konkrétním osobám kvůli jejich rase, přesvědčení, sociálnímu postavení, sexuální orientaci apod. Extremismus jako jev je pak v tomto širokém pojetí směsí aktivit od organizovaně prováděných politických antisystémových činností (ve škále od propagandy po terorismus), až po běžnou pouliční kriminalitu, u níž byl zaznamenán možný např. etnický podtext. Komplexnost pojmu pak způsobuje řadu možných sporných situací, náročných na posouzení, zda se jedná o tzv. extremistický trestný čin; lze si tak například představit situaci, kdy příslušník krajně pravicové scény spáchá delikt, u kterého není zjevné, zda byl ideologicky podmíněn. Na druhé straně dochází nezřídka např. k verbálním projevům, které sice nesou rasistický náboj, ale jejich původce není žádným způsobem spjat s extremistickým hnutím a k události dojde v emocionálně vypjaté situaci běžného občanského konfliktu.

Z uvedeného je zřejmé, že sledování, vykazování a porovnávání úrovně takto motivované kriminality je nanejvýš nesnadné. Český trestní zákoník obsahuje zvláštní „extremistické“ skutkové podstaty (§§ 403, 404, 405 tr. zák. – tyto bývají v německojazyčném prostředí označovány jako propagandistické delikty), jakož i delikty „rasové“

(§§ 355, 356 tr. zák.). Kromě toho je extremistická motivace (tedy byl-li čin spáchán pro příslušnost k určité rase, národnosti, politické příslušnosti...) možnou přítěžující okolností u řady jiných deliktů - bývá užita především u násilí proti skupině obyvatel a proti jednotlivci, výtržnictví, ublížení na zdraví atd. Souhrnně je ve „Zprávě o problematice extremismu“, vydávané MV ČR, u policejních statistik užíváno termínu „trestné činy s extremistickým podtextem“, u statistik soudních však již „trestné činy s rasovým podtextem“; policie navíc jako zvláštní podskupinu eviduje trestné činy s antisemitským podtextem. Nejvyšší státní zastupitelství pak ve stejné zprávě užívá pojmu „trestné činy spáchané z rasových, národnostních nebo jiných nenávistných pohnutek“.

A právě nenávistné pohnutky jsou jádrem koncepce hate crime, vzniklé před několika desítkami let v USA. Jádrem tohoto přístupu je důraz na poškození jednotlivce nebo skupiny, vykazující nějakou kolektivní odlišnost, která je obětí předsudků. Původně byl tento přístup orientován na násilné útoky proti etnickým a náboženským minoritám (včetně antisemitských útoků), postupně rozšířen i na další viktimizační faktory, jako je sexuální orientace, postižení, věk, politická orientace, sociální postavení apod. Koncept hate crime se rozšířil do Kanady, Velké Británie, Skandinávie a některých dalších zemí. Užíván je v různých konotacích – jako pojem vědecký, legální či statistický. Jednotlivé země ho také mají různým způsobem implementován ve svých trestních kodexech (jako speciální delikty, jako zpříšňující okolnost); zvláštní kategorii představují ataky verbální (tzv. „hate speech“).

Koncept je veden snahou opustit a nahradit vágní pojem „extremismu“ a sejmut tak ze stíhání antidemokratických projevů jistou nálepku „ideologických zločinů“, jak své jednání někdy interpretují příznivci okrajových politických hnutí. Je prosazován i v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), které je Česká republika členem. OBSE ale přímo nenabádá k tomu, aby členské státy přijaly model hate crime jako jediný možný; cílem je efektivní boj proti tomuto fenoménu a srovnatelné statistiky. V doporučeních Rady Evropy je navíc kladen důraz na opatření v boji proti diskriminaci na základě sexuální orientace, genderové identity nebo věku.

Je ale třeba říci, že i koncept „zločinů z nenávisti“ je objektem kritiky. Především je to sám pojem „nenávisti“ – podle řady názorů je velká část násilných zločinů motivována nějakým druhem nenávisti (zášti), tedy nikoli pouze ty, spadající pod hate crime. Proto je někdy snaha zavést spíše pojem „bias crime“, tedy trestný čin z předsudku, předpojatosti;

v českém prostředí je podle některých odborníků nejpřesnější termín „trestné činy s kolektivní předsudečnou motivací“. Faktem je, že ani v anglosaském prostředí není jednotná definice takto motivovaných činů, protože nefunguje ani komparace statistik. Jak popisuje jeden z příspěvků tohoto sborníku studií, neporovnatelné jsou i údaje mezi městy New York a Londýn - zde je např. používané vymezení tzv. nenávistného jednání „každý případ, který může a nemusí být trestným činem, a který oběť nebo kterákoli jiná osoba vnímá tak, že je motivován zaujatostí nebo nenávistí“ – není divu, že podobných incidentů eviduje jen londýnská Metropolitní policie mezi 10 – 20 tisíci ročně.

Koncept extremistické trestné činnosti je v ČR poměrně pevně zakotven v pojetí klíčových složek – ministerstva vnitra a jeho zpráv, policie i BIS, a nelze tak předpokládat přechod na jinou platformu. Oba přístupy by však bylo možno kombinovat - „zločiny z nenávisti“ lze chápat jako určitou část extremisticky motivované trestné činnosti. Jejich evidence by pak pomohla zpřesnit data o kriminalitě s extremistickým podtextem. Následující sborník ukazuje, že ani v zemích, které s pojetím zločinů z nenávisti dlouhodobě pracují, se to neobejde bez řady obtíží.

Mgr. Jakub Holas

Obsah

Úvod <i>Jo Goodeyová</i>	9
Odpověď na rasově motivované násilí v Evropě a Spojených státech <i>Erik Bleich</i>	15
Rasistické trestné činy v Evropské unii: historická dědictví, mezery ve znalostech a rozvoj politiky <i>Jo Goodeyová</i>	25
Porozumění číslům: sociální konstrukce trestných činů z nenávisti v Londýně a New Yorku <i>Nathan Hall</i>	41
Výzvy při sběru statistických údajů z oblasti trestných činů z nenávisti: případ Švédska <i>Klara Klingsporová</i>	53
Finský systém monitorování rasistických trestných činů <i>Juha Kääriäinen a Noora Ellonenová</i>	71
Multiinstitucionální práce a oběti rasově motivovaných trestných činů z nenávisti <i>Paul Iganski</i>	83

Úvod

Jo Goodeyová

Programová manažerka, výzkum

Agentura Evropské unie pro základní práva

(*European Union Agency for Fundamental Rights, FRA*), Vídeň¹

Tato publikace obsahuje šest příspěvků, jež byly předneseny v různých sekcích na téma trestných činů z nenávisti (*hate crime*) v průběhu Stockholmského kriminologického symposia v letech 2006 a 2007. Sekce byly organizovány ve spolupráci s Evropským institutem pro prevenci a kontrolu kriminality, působícím při Organizaci spojených národů.

Příspěvky představují úvod do situace ve vybraných evropských zemích z hlediska rozeznávání různých projevů „trestných činů z nenávisti“, jež mohou mít podobu od podněcování k nenávisti na internetu až po vraždu, a reakcí na ně.

Odrazem skutečnosti, že různé země zakoušejí, a tedy i vnímají trestné činy „z nenávisti“ odlišně, je, že v Evropě neexistuje jediná a jednotná definice trestných činů z nenávisti, a to ani v právu, ani ve společenských vědách. Dokonce i výraz „trestné činy z nenávisti“ je poměrně nový v řadě evropských zemí, které se tradičně zaměřují na zvláštní projevy nenávisti podle specifických ustanovení trestního práva – jako jsou antisemitismus, aktivity pravicových extremistů a rasově motivované násilí.

Publikace z roku 2005, vydaná Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR*), jenž je součástí Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (*Organisation for Security and Cooperation in Europe, OBSE*), obsahuje užitečnou, právně nezávaznou „pracovní definici“ trestných činů z nenávisti, která, vzhledem ke komplexnímu výčtu ohrožených skupin, ilustruje potenciální rozsah trestných činů z nenávisti:

¹ Názory, vyjádřené v tomto příspěvku náleží pouze autorce a nikoliv Agentuře Evropské unie pro základní práva (FRA).

Trestný čin z nenávisti lze definovat jako: (A) jakýkoliv trestný čin, včetně trestných činů proti osobám či majetku, u nějž oběť, místo či cíl trestného činu byly vybrány pro jejich skutečnou nebo domnělou souvislost, náklonnost, přidružení, podporu či příslušnost ke skupině, definované v části B; (B) skupinu lze vymezit na základě znaků, společných jejím příslušníkům, jako jsou skutečná či domnělá rasa, národnostní či etnický původ, jazyk, barva pleti, vyznání, pohlaví, věk, duševní či tělesné postižení, sexuální orientace nebo jiný podobný faktor.²

Zde shromážděné příspěvky odrážejí reakce na trestné činy z nenávisti ve vybraných členských státech Evropské unie. Dva příspěvky zkoumají též přístupy trestní justice k trestným činům z nenávisti v USA. Tato publikace je nicméně zaměřena na Evropu a popisuje, často kriticky, některé do současné doby nejprogresivnější vývojové trendy v oblasti reakce trestní justice a občanské společnosti na trestné činy z nenávisti.

První příspěvek od Erika Bleicha představuje pregnantní a velmi informativní přehled a srovnání strategií v oblasti trestných činů z nenávisti ve Spojených státech, Británii, Německu a Francii. S využitím matice k charakterizování politických reakcí na trestné činy z nenávisti mapuje příspěvek historický vývoj a současnou pozici intervencí proti trestným činům z nenávisti v každé zemi. Bleich se kriticky zabývá různými přístupy k trestným činům z nenávisti v jednotlivých zemích, přičemž se věnuje roli právní úpravy, reformě trestní justice, intervencím občanské společnosti a, což je důležité, zdrojům financování různých projektů.

Bleich komentuje malý počet případů trestního stíhání ve Francii, v porovnání s jinými zeměmi, a toto téma pokračuje ve druhém příspěvku od Jo Goodeyové, který přináší kritický přehled současného stavu sběru dat v Evropské unii v souvislosti s jedním druhem trestných činů z nenávisti, a to rasistickou kriminalitou (*racist crime*). Příspěvek se zaměřuje na nedostatky sběru dat v řadě členských států Evropské unie, a věnuje se nutnosti prosazování legislativy společně se sběrem údajů z oblasti trestní justice za účelem rozvoje informovaných strategií boje proti rasistickým trestným činům. Tato diskuse je vedena se zřetelem na místo rozeznávání trestných činů z nenávisti v evropských zemích obecněji, a společně s pohledem

² OSCE/ODIHR (2005) Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An overview of statistics, legislation, and national initiatives, OSCE: Vienna, str. 12;
http://www.osce.org/publications/odihr/2005/09/16251_452_en.pdf

na současné evropské politické přístupy, jež se snaží řešit problém rasistických trestných činů a souvisejících projevů nesnášenlivosti.

Třetí příspěvek od Nathana Halla také přináší srovnávací přehled přístupů trestní justice k trestným činům z nenávisti, a to na příkladu dvou velkoměst – Londýna a New Yorku. Příspěvek zkoumá sociální konstrukci „trestných činů z nenávisti“ v kontrastu s pracovními definicemi trestných činů z nenávisti z pohledu trestní justice, jež určují, co je a co není možným trestným činem z nenávisti pro účely policejního vyšetřování. Na základě terénního výzkumu v obou městech nabízí Hall hluboký náhled na náklady a přínosy velmi odlišných přístupů těchto měst k řešení nahlášených případů trestných činů z nenávisti. Příspěvek v této souvislosti upozorňuje na úskalí systému, zavedeného v Londýně, kdy se eviduje každý možný případ trestného činu z nenávisti, nahlášený obětí či jakoukoli jinou osobou, neboť může vést k přetížení policie.

Čtvrtý příspěvek Klary Klingsporové nabízí podrobný pohled na švédský model sběru dat v oblasti trestných činů z nenávisti. V roce 2006 převzala švédská Národní rada pro prevenci kriminality (Brå) od Švédské bezpečnostní služby úkol zpracovávat statistiky trestných činů z nenávisti. Brå oproti svému předchůdci sbírá data o širším okruhu trestných činů z nenávisti, jež zahrnují trestné činy s xenofobními, antisemitskými, homofobními a – od roku 2006 – islamofobními motivy. Klingsporová zkoumá proces posuzování a evidence trestných činů v rámci specifických kategorií trestných činů z nenávisti, a popisuje kritéria švédského modelu ohledně toho, koho lze pokládat za oběť některého z trestných činů z nenávisti, a koho nikoliv. Na základě dat, sebraných Brå, příspěvek nabízí přehled znalostí o trestných činech z nenávisti ve Švédsku, což upozorňuje na prospěšnost komplexních a pravidelně aktualizovaných informací o trestných činech z nenávisti pro účely tvorby strategií prevence kriminality.

Další severský příspěvek od Juha Kääriäinena a Noory Ellonenové rovněž zkoumá, jak jsou zjišťovány a evidovány trestné činy z nenávisti, konkrétněji rasistické trestné činy, v rámci finského systému monitorování rasistických trestných činů. Sledování trendů v oblasti rasistických trestných činů ve Finsku je možné od roku 1997, kdy dostala policie poprvé za úkol zaznamenávat ve své evidenci zvláštní údaje o rasistických trestných činech. Jak ovšem příspěvek dokládá, policie zpravidla rasistické trestné činy neeviduje důsledně, což spolu s tím, že řada rasistických trestných činů především není ani hlášena, vede k podhodnocování

problému. Autoři popisují svůj postupný způsob kritického hodnocení rozsahu, v němž policejní evidence ve Finsku podhodnocuje rasistické trestné činy. Zkoumají též rozdíl v počtech registrovaných rasistických trestných činů a případů, v nichž dojde k trestnímu stíhání a řízení před soudem, a docházejí k závěru, že je zapotřebí systém, v jehož rámci by bylo možno sledovat jednotlivé případy tak, jak procházejí systémem trestní justice, což je problém, který se týká sběru dat i o jiných trestných činech a i v jiných zemích.

A konečně příspěvek Paula Iganskiho popisuje vývoj přístupů trestní justice a občanské společnosti k rasistickým trestným činům ve Spojeném království, přičemž se zaměřuje na příklad Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy (*London-Wide Race Hate Crime Forum*). Na základě terénního výzkumu Iganski kriticky hodnotí úspěch Fóra jako modelu multiinstitucionálního partnerství, v němž spolupracují policie a občanská společnost, a který má nabízet jednotné služby pro oběti trestných činů z nenávisti z celého Londýna. Příspěvek ilustruje rozdílná stanoviska a očekávání, s nimiž jednotlivé osoby, ať už oběti či policisté, přicházejí na jednání Fóra. S připomenutím současné diskuse o restorativní justici a pozici oběti v systému tradiční justice zkoumá příspěvek zapojení obětí v rámci Fóra a dopady, které toto zapojení má na oběti a na jednání Fóra. Závěrem příspěvek kriticky hodnotí nevyváženost struktury Fóra, jež upřednostňuje zastoupení státních institucí na úkor dobrovolnického sektoru.

Každý z příspěvků nabízí zajímavé příklady monitorování a řešení problému trestných činů z nenávisti v různých zemích. Neexistuje jediný model, který by bylo možno nabídnout jako „zlatý standard“ osvědčené praxe, jež by měly všechny země přijmout. Spíše lze na základě informací o některých nejlepších aktuálních příkladech přístupu k trestným činům z nenávisti, a zejména k rasistickým trestným činům, v Evropě a USA, sledovat, jak pokročilo úsilí o zlepšování reakce na letitý problém.

Na úrovni Evropské unie představuje nová Směrnice o boji proti rasismu a xenofobii (*Directive on Combating Racism and Xenophobia*, COM (2001) 664 final) povzbudivý krok směrem ke sbližování trestního práva v oblasti rasistické trestné činnosti. Zároveň je třeba právní úpravy v celé EU spojit s praktickými iniciativami, které podporují spolupráci v oblasti prosazování práva a trestní justice, a jež jsou vedle systémů sběru dat připraveny k monitorování a podávání informací o rozsahu a povaze trestných činů z nenávisti pro účely politických rozhodnutí. V úsilí o dosažení tohoto cíle se země mohou svými přístupy

vzájemně inspirovat při hledání přenositelné osvědčené praxe, zejména pokud jde o země, které sdílejí podobné právní modely a systémy trestní justice, nebo které podobně řeší místo občanské společnosti a zapojení oběti v rámci justice. Země se též mohou vzájemně inspirovat svými praktickými přístupy v oblasti sběru dat o trestných činech z nenávisti, s vědomím, že kvalitní sběr dat je nezbytný pro formulaci strategií na řešení a potírání tohoto společenského zla.

Odpověď na rasově motivované násilí v Evropě a Spojených státech

Erik Bleich
Fakulta politických věd
Middlebury College, USA

Úvod

V tomto krátkém příspěvku nabízím stručný přehled a srovnání strategií vůči trestným činům z nenávisti ve Spojených státech, Anglii, Německu a Francii.³ Popíši hlavní trendy v uvedených zemích, přičemž budu identifikovat některé širší vzorce tvorby politiky v každém z míst a doložím je konkrétními příklady. Tvrdím, že dosud každá ze zemí jde odlišnou cestou, a že je načase převzít pozitivní příklady napříč mezistátními hranicemi za účelem posílení boje proti trestným činům z nenávisti.

Spojené státy

Spojené státy byly první zemí, jež dlouhodobě přímo řešila dobové problémy trestných činů z nenávisti. Činily tak primárně zaměřením na přístup „Kongres, soudy a policisté“ („*Congress, courts and cops*“). Jejich aktivity spočívaly především v přijímání zákonů a posilování policejních sborů za účelem potírání rasově motivovaného násilí i dalších forem násilí. Soustředěné úsilí na státní i federální úrovni v boji proti trestným činům z nenávisti započalo na konci sedmdesátých a počátku osmdesátých let. Liga proti hanobení (*Anti-Defamation League*) pomohla zvýšit význam tohoto tématu v roce 1979, když začala publikovat roční statistiky o protižidovských incidentech v celých Spojených státech. Další nevládní organizace a politici ji brzy následovali a problému se začali věnovat.

³ Pro podrobnější přehled strategií vůči trestným činům z nenávisti v Británii, Německu a Francii viz Bleich 2007.

V roce 1985 zpopularizoval republikán John Conyers ml. výraz „trestná činnost z nenávisti“ na slyšení Kongresu a tento výraz se nyní stal nejznámější mezinárodní kategorií pro pochopení násilí, namířeného proti širokému okruhu osob, z důvodu jejich zvláštní identity. Můj domovský stát Vermont má kupříkladu právní úpravu, týkající se trestných činů z nenávisti, která stanoví vyšší tresty pro trestné činy, motivované „skutečnou či domnělou rasou, barvou pleti, vyznáním, národnostním původem, pohlavím, rodem, věkem, službou v ozbrojených silách Spojených států, postižením, sexuální orientací či pohlavní identitou“ oběti. To představuje jeden z nejdelších výčtů v zemi. Ale ve skutečnosti má každý stát nějakou formu právní úpravy proti trestným činům z nenávisti, a tyto právní úpravy vždy postihují násilí proti lidem, vymezeným rasou a etnikem. Uvedené právní úpravy jsou obzvláště důležité, protože v americkém federálním systému jsou nejzávažnější násilné trestné činy projednávány soudy jednotlivých států.

Federální zákony jsou nicméně rovněž důležité, přičemž Kongres od roku 1990 začal schvalovat zákony ke sledování a trestání trestných činů z nenávisti. V roce 1990 přijal zákon o statistice trestných činů z nenávisti (*Hate Crimes Statistics Act*), který nařídil sběr dat; v roce 1994 schválil zákon o zvýšení trestů, ukládaných za trestné činy z nenávisti (*Hate Crimes Sentencing Enhancement Act*), který zvýšil tresty za trestné činy z nenávisti; a vzápětí po explozi žhářských útoků, jež započaly v roce 1995, schválil v roce 1996 zákon, zvyšující tresty za trestné činy proti místům, kde se konají bohoslužby. V rámci americké federální a státní legislativy tedy bylo od konce sedmdesátých let přijato značné množství různých právních předpisů.

Tyto právní předpisy postavily soudy a policisty do první linie boje proti trestným činům z nenávisti. Okresní státní zastupitelství jednotlivých států (*State District Attorney's offices*) často zřizují zvláštní odbory, jež řeší tento druh trestné činnosti. Státní a federální nejvyšší soudy projednávají a rozhodují širokou škálu věcí, týkajících se ústavnosti právní úpravy proti trestným činům z nenávisti. A policejní útvary ve velkých městech, jako jsou Boston, New York a L. A., si vytvořily zvláštní jednotky pro boj proti trestným činům z nenávisti, vyčleněné na tento problém. Důraz na soudy a policisty a parlamentní legislativu není tím jediným, co Spojené státy činí, ale představuje jádro způsobu, jakým postupují vůči problému rasově motivovaného násilí.

Anglie

V Anglii byl vývoj dosti srovnatelný.⁴ Jestliže strategii Spojených států charakterizují Kongres, soudy a policisté, tradiční anglický přístup má podobu „policisté a soudy“. Tím myslím, že celkové zaměření na prosazování práva byl podobný, ale časový vývoj a důraz se lišily. Anglie se začala zabývat trestnými činy z nenávisti o něco později než Spojené státy: spíše na začátku osmdesátých, než na konci sedmdesátých let. Během osmdesátých a devadesátých let se policie dostala pod silnou kontrolu pro způsob, jakým řešila problémy v komunitách etnických menšin, a v důsledku pokaženého vyšetřování rasově motivované vraždy mladistvého tmavé pleti jménem Stephen Lawrence v roce 1993, jež vyvrcholilo ostrou oficiální kritikou ze strany sira Williama Macphersona, obsaženou ve zprávě o šetření ve věci Stephen Lawrence.

Policejní útvary začaly v osmdesátých letech svůj přístup napravovat, nicméně teprve až na konci devadesátých let (například) londýnská Služba Metropolitní policie zřídila pro účely řešení některých z kritizovaných nedostatků plnohodnotné Ředitelství pro diverzitu (*Diversity Directorate*). Metropolitní Ředitelství pro diverzitu zaměstnává přibližně 200 policistů, specializujících se na problematiku trestných činů z nenávisti, přičemž při zřizování této jednotky představitelé anglické policie čerpali inspiraci a strategie od svých amerických protějšků ve městech jako New York. Jak Nathan Hall popisuje ve své studii newyorských a londýnských policejních sborů, obsažené v této publikaci, anglické policejní útvary šly v některých důležitých směrech dále než útvary ve Spojených státech, pokud jde o tvorbu nástrojů pro shromažďování informací o možných trestných činech z nenávisti.

Dalším příkladem, jak se v Anglii odrážel přístup Spojených států, bylo schválení zákona o trestné činnosti a narušování veřejného pořádku (*Crime and Disorder Act*) z roku 1998. „Rasově motivované trestné činy“ („*racially aggravated offences*“) jsou dnes standardním nástrojem pro zvýšení trestu za trestné činy, u nichž je prokázán rasový motiv. Kromě toho lze v současnosti v Anglii rasový motiv zkoumat a trestat u kteréhokoliv samostatného trestného činu. Vedle toho britská vláda od roku 2001 zavedla další podobná ustanovení, jež postihují trestné činy, motivované náboženským vyznáním, a protináboženské

⁴ Tento příspěvek se zaměřuje na Anglii, nikoliv na Británii či Spojené království, neboť anglický právní systém obsahuje prvky, jež systémy Skotska a Severního Irska nemají. Co platí pro Anglii, platí ve smyslu právního systému i pro Wales; předmětem zájmu je však stále Anglie, protože většina podnětů, jež vedly k politickým rozhodnutím, se objevila v Anglii a nikoliv ve Walesu.

motivy. Jak dokládá tento stručný srovnávací přehled přístupů, politická reakce na trestné činy z nenávisti v Anglii začala u policistů a do současnosti se ujala i v soudním systému.

Německo

Jestliže ve Spojených státech a v Anglii začaly zmíněné události na konci sedmdesátých a na počátku osmdesátých let, v Německu se věci daly do pohybu na počátku let devadesátých. Krátce po opětovném sjednocení v roce 1990 došlo k násilným útokům proti menšinám v řadě německých měst, jako jsou Hoyerswerda, Rostock, Mölln a Solingen. Německý stát reagoval zčásti změnou některých aspektů své politiky v oblasti policejní činnosti, trestního stíhání a shromažďování informací. To zní možná podobně jako vývoj, který se odehrál ve Spojených státech a Anglii, ale navzdory poznatkům o pasivitě a dokonce brutalitě policie v Německu se policejní sbor nikdy nestal předmětem dlouhodobějšího zájmu politiků či veřejnosti a reformy v rámci policie byly ve srovnání s těmi ve Spojených státech či v Anglii postupné.

Oblastí, v níž je Německo inovativní, je podpora „dotací místním subjektům“ („*grants to the grassroots*“). Jedná se o lokální projekty, určené k odrazování potenciálních pachatelů a k podpoře obětí extremistického násilí. Na počátku devadesátých let financoval kupříkladu program *AgaG* programy pro mladé lidi, u nichž hrozilo, že budou páchat trestné činy z nenávisti. Tyto specifické programy měly sporné výsledky. Kritici tvrdili, že vynakládat zdroje na výlety a centra pro mládež, určené pro potenciální pachatele, je vůči nim příliš mírné a ve skutečnosti se jedná o odměnu za jejich delikvenci. Někteří také upozorňovali, že shromažďování většího počtu potenciálních pachatelů na jednom místě usnadňuje jedincům se špatným vlivem získávat stoupence pro svou věc.

Do konce devadesátých let a těsně po roce 2000 se strategie nevládních organizací a politických činitelů odklonila od výlučného zaměření na potenciální pachatele. Nicméně důraz na financování občanských a lokálních iniciativ přetrval beze změny. Po dvou hrůzných útocích v létě roku 2000 ohlásila německá vláda plán vynaložit více než 200 milionů eur na čtyři programy v oblasti občanské společnosti. Jinými slovy, stát slíbil vydat hromadu peněz, aby si skupiny občanské společnosti (nevládní organizace) mohly dovolit realizovat projekty, určené na zlepšení místních podmínek. Tyto projekty musejí být určeny k jedné ze čtyř

aktivit: budovat sítě proti pravicovému extremismu; podporovat politickou výchovu k demokratické kultuře; podporovat přijímání diverzity na pracovišti; nebo poskytovat poradenství obětem, jež se setkávají s pravicovým extremismem. V rámci tohoto programu již byly financovány tisíce projektů. Podpora občanské společnosti se stala základem německé reakce na rasově motivované násilí.

Francie

Francie byla jedním z prvních států v Evropě, který přijal komplexní protirasistickou legislativu. V roce 1972 se zákon zaměřil na podněcování k rasové nenávisti, zakázal rasovou diskriminaci a umožnil státu zakázat rasistické skupiny. Neřešil ovšem výslovně rasově motivované násilí. Ve skutečnosti se Francie ujala problematiky rasově motivovaného násilí a trestných činů z nenávisti mnohem později než její sousedé. Po roce 2000, vzápětí po několika vlnách násilného antisemitismu, který následoval po zahájení druhé intifády na Středním východě, teprve začala koordinovat státní opatření. Po počáteční pomalé reakci odpověděl francouzský stát řadou policejních opatření. Přibližně 1200 policistů a 15 milionů eur bylo určeno k zajištění bezpečnosti „citlivých objektů“, jako jsou synagogy a další židovská zařízení, ale též mešity.

Řada francouzských iniciativ se nicméně zdá být připravena více v rámci strategie „symbolismu a socializace“. Nejvýznamnějším symbolickým aktem bylo schválení „Lellouchova zákona“, zákona zvyšujícího tresty za trestné činy z nenávisti, který byl v Parlamentu přijat ve zkráceném řízení po velmi krátké diskusi či posouzení. Návrh zákona, předložený v listopadu 2002, začal platit na počátku února 2003, po jednomyslném schválení Národním shromážděním a Senátem. Právní ochrana byla rozšířena v březnu 2003 tak, aby pokrývala trestné činy s homofobními motivy. Nicméně tyto zákony jsou především symbolické, protože na jejich základě došlo jen k hrtce případů trestního stíhání. Pro srovnání, v prvním roce účinnosti britského zákona o trestné činnosti a narušování veřejného pořádku bylo za rasově motivované trestné činy obviněno 4000 osob.

Vedle symbolických aktů existují ve Francii strategie, jež mají za cíl společensky působit na obyvatele, aby bránili rasově motivovanému násilí. Francie realizovala několik projektů ve školách, jež měly vychovávat děti proti rasismu. V říjnu 2002 Francie finančně podpořila iniciativu Rady Evropy na zavedení Dne památky holocaustu (*Holocaust Memorial Day*). Francouzské školy se tohoto programu účastní dne 27. ledna, na výročí osvobození

Osvětími. V únoru 2003 stát také ohlásil akční plán, zahrnující 10 opatření, včetně: zřízení skupiny odpovídající za sledování rasistických a antisemitských incidentů v každé vzdělávací oblasti (*rectorat*); naplánování schůzek s vydavateli učebnic, které jim připomenou, aby ve svých publikacích eliminovali možné rasistické prvky; a příprava příručky pro učitele, vysvětlující jak reagovat na rasistické a antisemitské chování ve třídě. Bývalý ministr školství Luc Ferry shrnul socializační cíl státu, když prohlásil „je důležité zasáhnout i při těch nejmenších incidentech, i jen verbálních, a nenechat nic projít bez trestu či vysvětlení.“

Strategii každé z uvedených zemí vůči trestným činům z nenávisti lze shrnout do následující matice:

Relativní politický důraz Spojených států, Anglie, Německa a Francie v oblasti trestných činů z nenávisti

		Cíl politiky	
		Represe	Odklon
Ústřední aktér	Stát	Spojené státy Anglie	Francie
	Společnost		Německo

Dvě základní otázky, které si země kladou, tedy zní: 1) měly by politické ideje a iniciativy pocházet primárně od státu, nebo z občanské společnosti?; a 2) měl by být primární cíl politiky zaměřen na potlačování či trestání aktérů poté, co byly trestné činy spáchány (prostřednictvím zákonů a policejní práce), nebo by se měl zaměřit na odvracení potenciálních pachatelů a ničení základů pro trestné činy z nenávisti dříve, než k nim dojde?

Uvedená matice nemůže postihnout celou škálu různých opatření, přijímaných v každé z těchto zemí, ale pomáhá soustředit se na relativní důraz, který země kladou na různé druhy přístupů. Naznačuje též, že u každé země existuje prostor pro to, aby se poučila z kroků, jež učinily ostatní. Kupříkladu, i když Německo a Francie učinily některé kroky k přísnějším

zákonům a policejní činnosti, jejich vývoj nedospěl na úroveň prosazování práva, která je ve Spojených státech či v Anglii. Celkově jsou v kontinentální Evropě policejní orgány a státní zástupci mnohem méně školeni ve vedení případů trestných činů z nenávisti, než je tomu za Lamanšským kanálem nebo za Atlantikem.

Je však možná ještě zajímavější zabývat se poznatky o odvracení potenciálních pachatelů, neboť o osvědčených postupech v této oblasti panuje na mezinárodní úrovni menší shoda. Kupříkladu, jakou hodnotu mají iniciativy založené na komunitě, jež jsou zaměřeny na potenciální pachatele? Na jedné straně se zdají mít rozhodující význam; ovšem německé zkušenosti naznačují, že ne všechny iniciativy na místní úrovni jsou stejné. Program *AGaG* z devadesátých let ukazuje, že může existovat riziko spojené s koncentrací potenciálních pachatelů na jednom místě. Zvláště to může platit tam, kde má silný vliv krajní pravice, neboť to může vést k získávání přívrženců a dalšímu rozvoji rasistických sítí.

Druhá otázka se týká hodnoty opatření ve školách a na pracovištích. Francie i Německo kladou značný důraz na vzdělávací instituce jako prostředí pro sociální učení. Zaměřují se na postupy, jako jsou rozvoj studijních osnov (učebnice, národní vzdělávací jednotky či volitelné samostatné jednotky); národní vzdělávací dny, symbolizující odpor k rasismu; zapojení vrstevníků a mediátorů do vzdělávání; a stanovení profesních sítí s odpovědností za jednotlivé školy či zóny. Něco z toho lze nalézt i v Anglii a Spojených státech, ale proč jsou tyto postupy předmětem hlavního zájmu výzkumu a rozvoje politiky v oblasti trestných činů z nenávisti více ve Francii a Německu, než je tomu v ostatních zemích? Důvodem může být, že pragmatická angloamerická tradice měření účinnosti politik prostřednictvím konkrétních měřítek odklání politiky z těchto zemí od kroků, jež mohou mít difuzní účinek na obecnou politickou kulturu. Podobně zatímco Německo vyvinulo strategické iniciativy, zaměřené na pracoviště, jen několik málo jiných zemí zavedlo obdobná opatření. Představuje zaměření činnosti na budování odporu vůči trestným činům z nenávisti produktivní využití energie občanské společnosti a politických činitelů?

Tento poslední bod vede ke druhému souboru otázek, jež se týkají role nevládních organizací. Je důležité zajistit zájem a energii nevládních organizací pro boj proti trestným činům z nenávisti? Německo klade zvláštní důraz na občanskou společnost, jako nejvíce dynamický a kreativní zdroj pro řešení tohoto problému. Spojené státy také mají aktivní nevládní organizace, jako je Liga proti hanobení, jež v této oblasti odvádějí obrovské

množství práce. Ovšem Anglie a zejména Francie za uvedenými zeměmi zaostávají v míře zapojení občanské společnosti do boje proti trestným činům z nenávisti. Je možné v těchto (a jiných) zemích zajistit trvalý zájem a pozornost celostátních i lokálních nevládních organizací v oblasti trestných činů z nenávisti?

Jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout, je financování struktur. Ve většině zemí je financování projektů proti rasově motivovanému násilí bitvou, kde se každý snaží získat, co může. Existují různé zdroje prostředků, k nimž se mohou nevládní organizace obracet, ale nikoliv centrální zdroj podpory. Vytvoření velkých a trvalých státních fondů pro financování specifické práce v oblasti trestných činů z nenávisti by tento problém odstranilo. Takový zdroj prostředků by představoval ústřední bod, z něhož by místní samospráva, odborníci, nevládní organizace, podnikatelé a jiné skupiny mohli čerpat. I když Německo s takovou strukturou experimentuje, jeho fondy nejsou trvalé, a protože se postupně zmenšují, tempo boje proti trestným činům z nenávisti se patrně sníží. Rozhodně to, zda země nabídnou takové zdroje, závisí na vnímané závažnosti problému trestných činů z nenávisti v každé z nich. Rozsah, v němž mohou země takové financování účinně využívat, bude zčásti záviset na aktivitě tamních skupin občanské společnosti.

Srovnání trendů boje proti trestným činům z nenávisti v jednotlivých zemích ukazuje mezi nimi významně odlišné přístupy. Skutečnost, že většina zemí vytváří svou politiku v relativní izolaci, má své nevýhody. Zároveň to však umožňuje vznik celé řady různých myšlenek. V současnosti, kdy narůstá mezinárodní aktivita proti trestným činům z nenávisti, je správný čas na zhodnocení různých vnitrostátních přístupů pro získání poznatků, které lze úspěšně využít kdekoli na světě. V této souvislosti vzniká pro mezinárodní instituce obrovská příležitost budovat mosty přes státní hranice. Některé instituce začaly v uplynulém desetiletí působit v oblasti trestných činů z nenávisti, a jejich úsilí o shromažďování poznatků a zjišťování osvědčených postupů je pozoruhodné.

Zejména Agentura Evropské unie pro základní práva (dříve Monitorovací středisko EU pro rasismus a xenofobii (*European Union Monitoring Center on Racism and Xenophobia*)) zmobilizovala svou síť RAXEN ke sběru informací od členských států a k prosazování osvědčených postupů při řešení rasově motivovaného násilí v jednotlivých státech. Následně Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě vytvořil projekt v oblasti trestných činů z nenávisti, který

přinesl výtečné komparativní přehledy statistik, legislativy a vnitrostátních iniciativ, jakož i vzdělávací kurzy o trestných činech z nenávisti pro policisty.

Třebaže se tyto nadnárodní skupiny občanské společnosti, mezinárodní organizace a nadnárodní instituce sbližují v otázce trestných činů z nenávisti, bude jim zřejmě nějakou dobu trvat, než změni převažující postoje hlavních politických činitelů na vnitrostátní úrovni. Většina domácích politiků se stále drží svých zvláštních přístupů, jež mají často hluboký základ v dřívějších národních institucích a jsou podporovány nejdůležitějšími skupinami místních činitelů. Podpora mezinárodní výměny poznatků na nejvyšší úrovni je obdivuhodná a nezbytná zároveň. Nejedná se však o jednoduchý úkol.

Odkazy:

Bleich, Erik (2007). „Hate Crime Policy in Western Europe: Responding to Racist Violence in Britain, Germany, and France“, *American Behavioral Scientist*, vol. 51, no. 2, 149 - 165.

Rasistické trestné činy v Evropské unii: historická dědictví, mezery ve znalostech a rozvoj politiky

Jo Goodeyová

Programová manažerka, výzkum

Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA), Vídeň⁵

Úvod

Tento příspěvek vychází z prezentací autorky, přednesených v rámci sekcí na téma trestných činů z nenávisti v průběhu Stockholmského kriminologického sympozia v letech 2006 a 2007. Příspěvek se zabývá specifickým druhem trestných činů z nenávisti, a sice rasově motivovaným násilím a související kriminalitou, a popisuje jeho projevy v členských státech Evropské unie (EU).

Příspěvek nejprve zkoumá, co rozumíme „trestnými činy z nenávisti“, a konkrétně „rasistickými trestnými činy“, v evropském kontextu, což nám poskytne informace o tom, jak problém v současnosti řešíme. Zabývá se tím, co víme a – což je důležité – co nevíme o rozsahu a povaze rasistické trestné činnosti v Evropě, a zkoumá problém úsilí o zdokumentování rasistické kriminality ve 27 členských státech EU. Význam kvalitních dat je v příspěvku zdůrazněn s ohledem na potřeby politických činitelů a odborníků z praxe, kteří se snaží o zvyšování informovanosti o tomto společenském zlu, boj proti němu a účinnou reakci na ně. Příspěvek se také věnuje vývoji v oblasti politiky a výzkumu v EU při řešení fenoménu rasistické kriminality.

Příspěvek čerpá z publikací Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA), jež je od března 2007 nástupkyní Evropského monitorovacího střediska pro rasismus a xenofobii (EUMC).

⁵ Názory, vyjádřené v tomto příspěvku náleží pouze autorce a nikoliv Agentuře Evropské unie pro základní práva.

Chápání rasistických trestných činů (z nenávisti) v EU

Definování problému

Evropa má dlouhou historii trestné činnosti z nenávisti a nesnášenlivosti, jež se projevovala v různých zemích různou formou. Ve dvacátém století byl a stále je holocaust nejhorším případem masové trestné činnosti z nenávisti v Evropě, kdy byli židé, stejně jako mimo jiné homosexuálové, postižení a názoroví odpůrci, obětmi nacistů. Poučení z holocaustu však mělo krátké trvání a Evropa začala zažívat „etnické čistky“ a systematické znásilňování bosenských Muslimek během války v bývalé Jugoslávii v devadesátých letech.

Historie každé evropské země formuje to, jak tato země v současnosti zažívá a chápe problém trestných činů z nenávisti, a jak na něj reaguje. Historický vývoj, naplněný otroctvím, kolonialismem, přistěhovalectvím a diktaturou, nám poskytuje poznatky o tom, jak a proč určitá země reaguje na trestné činy z nenávisti určitým způsobem – prostřednictvím své legislativy, sociálními a praktickými opatřeními. Kupříkladu role Rakouska a Německa ve Druhé světové válce vysvětluje zvláštní zaujetí těchto zemí pro řešení pravicového extremismu a antisemitismu. Zatímco britská historie otroctví a kolonialismu, a následná historie imigrace z bývalých kolonií, pomáhá vysvětlit přístup této země k trestným činům z nenávisti jako k „rasově“ založenému fenoménu.

Vzhledem k různé historii nesnášenlivosti a nenávisti vůči různým skupinám napříč Evropou je patrně pochopitelné, že v Evropě neexistuje jediná právní či společenská definice „trestných činů z nenávisti“ či „rasistických trestných činů“. Zároveň se právo typicky brání pokusům o vytvoření právní definice abstraktních pojmů, jako jsou „rasismus“ či „nenávist“, a místo toho vypočítává charakteristické rysy osob či skupin, díky nimž se mohou snáze stát obětmi trestných činů z nenávisti.

V EU je „trestná činnost z nenávisti“ pojmem, který stále více používají politici a odborníci z trestní justice ve vztahu k nejasně vymezenému a neohrazenému souboru druhů nesnášenlivosti – zahrnujícímu v různé míře nenávist založenou na rase, etnickém původu, vyznání, sexualitě, postižení, pohlaví, a související formy nesnášenlivosti.

V praxi mají jednotlivé členské státy EU sklon zaměřit se na určité projevy nenávisti, kde „trestná činnost z nenávisti“ bývá v podstatě tradičně omezena na rasovou, etnickou

a náboženskou nenávist (zejména antisemitismus), a méně se vztahuje též na nenávist z důvodu sexuality, postižení, pohlaví a nové projevy náboženské nesnášenlivosti. Ve srovnání se současnými americkými zákony a programy v oblasti trestných činů z nenávisti, jež bývají velmi široké v tom, že trestné činy z nenávisti vztahují k mnoha různým sociálním skupinám, evropská legislativa a chápání trestných činů z nenávisti jsou relativně úzké a málo rozvinuté. Ačkoliv v řadě členských států existuje na papíře právní úprava k potírání širokého okruhu trestných činů z nenávisti a nesnášenlivosti, spočívá evropská reakce na trestnou činnost z nenávisti nadále celkově na zavedených pojetích nenávisti, jako jsou rasismus a antisemitismus, což odráží evropskou historii nesnášenlivosti.

Legislativní kontext

Pokud se tento příspěvek zaměřuje na rasistické trestné činy jako specifický projev trestných činů z nenávisti, lze vysledovat tři větve legislativní reakce, jež různě odrážejí odlišné evropské historie utiskující diktatury, přistěhovalectví a dodržování mezinárodního práva, a to konkrétně 1) právní úpravu, určenou k potírání národně socialistických / fašistických ideologií; 2) obecnou antidiskriminační legislativu, jež vychází z Mezinárodní úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace (*United Nations International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, ICERD) z roku 1969; a 3) zvláštní trestné činy ve vnitrostátní legislativě, jež různým způsobem řeší jednotlivé aspekty „nenávisti“, jako jsou „nenávistné projevy“ a „podněcování k nenávisti“. Postupem času mnohé členské státy EU zvolily hybridní legislativní reakci na trestné činy z nenávisti, která zahrnuje různé prvky uvedených tří přístupů, přičemž ve stále větší míře řada členských států chápe rasovou či náboženskou nenávist jako přitěžující okolnost, jež může vést k vyššímu trestu (EUMC 2005a). Ovšem i když legislativa všech členských států teoreticky může řešit různé projevy trestných činů z nenávisti, zůstává mezera mezi tím, co je zákonem zakázáno a co se postihuje v praxi.

Na evropské úrovni probíhají od devadesátých let pokusy pochopit problémy diskriminace, nesnášenlivosti a nenávisti, a reagovat na ně. V roce 1993 zřídila Rada Evropy Evropskou komisi proti rasismu a nesnášenlivosti (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI), nezávislý orgán, který monitoruje úsilí členských států Rady Evropy o „potírání násilí, diskriminace a předsudků, jimž čelí lidé či skupiny z důvodu rasy, barvy pleti, jazyka, vyznání, státní příslušnosti a národnostního či etnického původu“. Následně

Rada Evropy v roce 1994 přijala Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*). Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE se od roku 2003 začal opět aktivně věnovat řešení problému trestných činů z nenávisti, přičemž pravidelně vyzývá členské státy OBSE, aby zlepšily monitorování situace, a zavedl Program potírání trestných činů z nenávisti pro pracovníky orgánů prosazování práva (*Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime*).

Ve spolupráci s jinými mezinárodními institucemi se Evropská komise snaží řešit rasismus a diskriminaci prostřednictvím nové legislativy EU, jež je pro členské státy závazná, a souvisejících Akčních programů. V roce 2000 byly na základě článku 13 Amsterdamské smlouvy – který obsahuje ustanovení o nepřípustnosti diskriminace z důvodu rasového či etnického původu, vyznání či víry – přijaty dvě Směrnice: Směrnice o rasové rovnosti 2000/43/EC a Směrnice o rovném zacházení v zaměstnání 2000/78/EC. Směrnice o rasové rovnosti byla doprovázena Akčním programem, který usiloval o zlepšení sběru dat pro statistické účely k potírání diskriminace. I když se žádné z uvedených opatření nezabývá rasistickou trestnou činností, jejich vznik ilustruje obecné hnutí v Evropě směrem k pochopení a monitorování rasové diskriminace, jež doprovází uznání dalších forem nesnášenlivosti – jako je diskriminace na základě postižení či sexuální orientace.

Později, v dubnu 2007, bylo na úrovni EU dosaženo politické dohody, týkající se Rámcového rozhodnutí Rady o boji proti rasismu a xenofobii (*Council Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia*), o němž se poprvé diskutovalo v roce 2001 (COM (2001) 664 final). Rámcové rozhodnutí je první svého druhu, jež se zabývá specifickými projevy trestných činů z nenávisti na úrovni EU, neboť směřuje ke sbližování legislativní a trestní reakce na rasistické a xenofobní trestné činy v členských státech EU, včetně ustanovení o zvažování rasové či xenofobní motivace jako přitěžujících okolností při ukládání trestu. Ovšem tak jako u všech právních předpisů lze přínos Rámcového rozhodnutí, kromě symbolického odsouzení určitých trestných činů, posoudit až po nějakém čase zhodnocením jeho aplikace v praxi každého z členských států.

Uznání rozmanitějšího pojetí „nenávisti“

V několika málo členských státech, jako jsou Švédsko a Spojené království, existují postupy sběru dat a politické iniciativy, jež znají trestné činy proti zranitelným skupinám, jež

bývají s výjimkou zájmu malého počtu obětavých nevládních organizací tradičně opomíjeny. Ve Švédsku provozuje švédská Národní rada pro prevenci kriminality (Brå) progresivní evidenční systém pro zaznamenávání celé škály trestných činů z nenávisti – se samostatnými kategoriemi pro islamofobní a homofobní trestné činy. Ve Spojeném království zpřístupňuje Královská prokuratura (*Crown Prosecution Service*) veřejnosti informace o nábožensky motivovaných trestných činech (*religiously aggravated crime*) v členění podle vyznání oběti, přičemž rozlišuje mezi trestnými činy proti muslimům, hinduistům, sikhům, křesťanům, židům a svědkům Jehovovým (EUMC 2006).⁶

Zřetelný posun směrem k rozmanitějšímu pojetí „nenávisti“ nastal v první dekádě dvacátého prvního století, kdy se pozornost postupně obrátila k muslimům jako potenciálním cílům zločinů ze msty v důsledku muslimy provedených útoků v členských státech EU (EUMC 2005b⁷, EUMC 2006). Kupříkladu po bombových útocích v Londýně v roce 2005 zaznamenal týdenní monitorovací systém londýnské Metropolitní policie, sledující trestné činy „z nenávisti kvůli víře“ (*„faith hate“ crimes*), znatelný nárůst počtu trestných činů v období bezprostředně následujícím bombovým útokům ve srovnání se stejným obdobím roku předchozího.⁸ Třebaže monitorovací systém trestných činů „z nenávisti kvůli víře“ nerozlišuje mezi incidenty antisemitskými, islamofobními či týkajícími se jiné víry, podpůrné poznatky od nevládních organizací naznačují, že větší část případů po bombových útocích v Londýně byla zaměřena proti muslimům.⁹

Podobně jako v případě nedávného uznání trestných činů proti muslimům, lze v EU pozorovat obecnější posun mezi některými akademiky, nevládními organizacemi a politiky, ve směru k uznání širšího a někdy kritického pojetí trestných činů „z nenávisti“ (Iganski 1999, Hall 2005). Tento posun je ovlivněn vývojem mimo EU, zejména ve Spojených státech. Zároveň jsou iniciativy z oblasti pracovního trhu, týkající se „zacházení s diverzitou“ (*„diversity management“*) – opět pocházející ze Spojených států - zmiňovány stále častěji v souvislosti s podstatou vícenásobné diskriminace, spíše než diskriminace založené na

⁶ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/muslim/Manifestations_EN.pdf - str. 84 - 85.

⁷ <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/London/London-Bomb-attacks-EN.pdf>

⁸ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/muslim/Manifestations_EN.pdf - str. 86 - 87.

⁹ Francouzská policie sbírá data o trestných činech včetně násilí a vyhrožování vůči osobám „maghrebianského původu“ (zejména Severoafričanům, kteří typicky bývají Muslimy), ale tyto informace samostatně nezveřejňuje. Místo toho vydává informace o trestných činech proti Maghrebianům Národní poradní komise pro lidská práva (*Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*, CNCDH), zatímco oficiální francouzské publikace z oblasti trestní justice se zaměřují obecněji na antisemitismus a rasismus.

jediném rysu, jako optika, jejímž prostřednictvím by měla být nesnášenlivost zkoumána a mělo by na ni být reagováno (Wrench 2007). Ovšem zatímco se koncept trestných činů z nenávisti objevil jako oblast, připravená k intervenci, panuje skutečný nedostatek dostupných dat o míře výskytu a povaze mnoha z těchto trestných činů, k nimž se v současnosti obrací pozornost. Podobně orgány trestní justice se jen pomalu začínají věnovat novým prostředkům, jimiž se trestné činy z nenávisti projevují, zejména internetu. Potenciál monitorování a zaznamenávání trestných činů z nenávisti na síti je skutečně málo využíváný.

Tato situace – nedostatek dat – se netýká jen „nově“ poznaných forem trestných činů z nenávisti, jako jsou islamofobie a homofobie. Ze zpráv FRA a jejího předchůdce (EUMC 2005a¹⁰, FRA 2007a¹¹) a z dalších zdrojů (OSCE 2005¹², Human Rights First 2007¹³) vyplývá, že sběr dat o „zavedených“ formách trestných činů z nenávisti – jako jsou antisemitismus a rasistická kriminalita – není ve většině Evropy na odpovídající úrovni. Na druhou stranu se nedostatečná evidence v EU netýká jen trestných činů z nenávisti, neboť tento problém je společný i jiným druhům kriminality. Nicméně vzhledem k závažnosti trestných činů z nenávisti, které zasívají strach do zranitelných komunit a vysílají zprávu, že „cizáci“ nejsou v zemích EU vítáni, je velmi potřebná jejich řádná evidence, na jejímž základě mohou být připravována opatření v oblasti politiky i praxe. Důležité je též to, že efektivní evidence trestných činů z nenávisti v určitém státě může demonstrovat jeho solidaritu s oběťmi a odsudek pachatelů. S tímto vědomím bude další kapitola zkoumat, co činíme a co nečiníme v oblasti nejvíce dokumentované trestné činnosti z nenávisti v Evropě – rasově motivovaného násilí a související nesnášenlivosti.

Co víme o rasistické kriminalitě?

Praxe při sběru dat v oblasti trestní justice

V každém členském státě EU jsou údaje o rasistické kriminalitě, a o trestné činnosti obecně, sbírány odlišně (WODC 2006¹⁴). Tyto rozdíly odrážejí odlišnou právní úpravu, a tedy i odlišné způsoby dělení trestných činů v trestních zákonech. Názorněji řečeno, rozdíly v registrované rasistické kriminalitě vypovídají mnohé o rozdílech v praxi při jejím

¹⁰ <http://fra.europa.eu/fra/material/pub/comparativestudy/CS-RV-main.pdf>

¹¹ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf

¹² http://www.osce.org/publications/odihr/2005/09/16251_452_en.pdf

¹³ <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/07601-discrim-hate-crimes-web.pdf>

¹⁴ http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf

vykazování navenek a evidování v rámci trestní justice, a o míře, v níž jsou rasistické a související trestné činy pro každý členský stát prioritou jako společenské problémy, jež je třeba řešit.

Rozdíly ve způsobu, jak jsou údaje sbírány, znamenají, že přímé srovnání absolutních hodnot z oblasti trestní justice mezi jednotlivými členskými státy není možné. Přímá srovnávání jsou problematická i proto, že se liší období, za která jsou v jednotlivých členských státech data sbírána a publikována. V úvahu by měla být brána také relativní velikost populace potenciálních obětí v členských státech. Nicméně, při absenci přímo srovnatelných údajů z jednotlivých členských států je dalším způsobem, jak posuzovat dostupná data, dokumentace trendů registrované rasistické kriminality v členských státech v čase, a to se zohledněním každé významné změny právní úpravy a evidenční praxe, jež může ovlivnit posuny v míře registrované kriminality.

Souhrnně řečeno, údaje o rasistické kriminalitě vypovídají více o kvalitě mechanismů evidence dat v jednotlivých členských státech, než o skutečném rozsahu rasistické trestné činnosti. Obecným pravidlem je, že členské státy EU s rozvinutými mechanismy trestní justice pro evidenci rasistické kriminality obvykle vykazují vyšší počty rasistických trestných činů. Naopak, členské státy s nedostatečně rozvinutými mechanismy evidence zpravidla vykazují nižší počty rasistických trestných činů. V tomto ohledu zatímco členské státy s vysokými počty rasistických trestných činů nepochybně mají problém, jenž vyžaduje řešení, členské státy s neexistujícími či velmi omezenými údaji o rasistické kriminalitě mají problém také v souvislosti s nevykazováním a neevidováním.

Kvalita sběru dat v oblasti trestní justice

Z informace, publikované Agenturou Evropské unie pro základní práva (FRA 2007a), lze uvést následující překvapivý obecný poznatek ve vztahu ke sběru a dostupnosti dat z oblasti trestní justice o rasistické kriminalitě:

Ve kterémkoli dvanáctiměsíčním období sbírá a zpracovává systém trestní justice v Anglii a Walesu více hlášení o rasistické kriminalitě než ostatních dvacet šest členských států EU dohromady.

Z pohledu na údaje z let 2005 nebo 2006, publikované FRA (2007a) v její zprávě „Rasismus a xenofobie v členských státech EU“ („*Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*“, str. 121 – 122), vyplývá, že v EU panuje následující situace:

- V pěti členských státech – Kypru, Řecku, Itálii, Portugalsku a Španělsku – nejsou veřejně dostupná žádná oficiální data z oblasti trestní justice o rasově motivovaném násilí a souvisejících trestných činech.
- V deseti členských státech – Bulharsku, Estonsku, Maďarsku, Lotyšsku, Litvě, Lucembursku, Maltě, Nizozemí, Rumunsku a Slovinsku – fungují „omezené“ mechanismy sběru dat pro zaznamenávání rasistické a související kriminality; vykazování se například týká pouze malé části vyšetřovaných a soudem projednávaných věcí. Nebo, jako v případě Nizozemí, je evidence obecně zaměřená na diskriminační jednání, což neumožňuje náležité odlišení rasistických trestných činů.
- V deseti členských státech – Rakousku, Belgii, České republice, Dánsku, Francii, Německu, Irsku, Polsku, Slovensku a Švédsku – fungují „dobré“ systémy evidence trestné činnosti, a/nebo se systém zaměřuje na pravicově extremistické činy a/nebo trestné činy s antisemitskou motivací.
- Ve dvou členských státech – Finsku a Spojeném království – fungují „komplexní“ systémy pro rozsáhlý sběr dat, jež jsou schopné nabídnout podrobnosti o faktorech, jako jsou charakteristiky oběti a místo, kde došlo k viktimizaci.

Systém sběru dat o rasistické kriminalitě a souvisejících trestných činech ve Spojeném království je komplexní z řady důvodů (včetně politického významu, který je přikládán rasistické kriminalitě, jež je také zdůrazňována jako prioritní oblast policejní činnosti (zejména v Londýně)). Zvláštní význam má skutečnost, že sběr údajů o rasistických incidentech se vyvinul z postupu orientovaného na policii na postup orientovaný na oběť (Goodey 2005). Zatímco tradičně policie určovala, zda by měl být určitý případ evidován jako potenciálně „rasistický“¹⁵, policejní činnost v Anglii a Walesu doznala výrazné změny v důsledku Macphersonova šetření postupu policie ve věci vraždy Stephena Lawrence, jež vedlo k tomu, že přednost začalo mít vnímání činu jako potenciálně rasistického ze strany

¹⁵ Obvyklá definice pro sběr informací o rasistických případech mezi lety 1986 a 1998 byla: „každý případ, v němž vykazující či vyšetřující policista zjistí, že oznámený čin zahrnuje prvek rasové motivace; nebo každý případ, který zahrnuje výpověď některé osoby o rasové motivaci“ (ACPO, 1985); viz <http://www.justice.gov.uk/docs/race-and-cjs-stats-2006.pdf> (str. 10).

oběti (Macpherson 1999)¹⁶. V důsledku toho je v Anglii a Walesu vykazován mnohem širší okruh potenciálně rasistických případů než v těch členských státech, které setrvávají u kategorizace rasistických případů s ústřední rolí policie. To znamená, že policie šetří více případů jako možné rasistické trestné činy.

Kupříkladu, ve dvanáctiměsíčním období duben 2005 – březen 2006 evidovala policie v Anglii a Walesu 60.407 rasistických případů, a v tomtéž období evidovala 41.382 rasově či nábožensky motivovaných případů¹⁷.

Ve Finsku dochází k poměrně nízkému počtu rasistických trestných činů – 748 případů rasistických trestných činů bylo oznámeno policii v roce 2006 – což do značné míry odráží jeho malou populaci přistěhovalců, jež by mohla být cílem pro viktimizaci. Přesto jsou finská data dostupná z pravidelných policejních zpráv a prostřednictvím jiných nástrojů, jako jsou viktimologické průzkumy, a obsahují mnoho podrobností o charakteristikách obětí, pachatelů a trestných činů. Z tohoto důvodu se Finsko, tak jako Spojené království, nachází v „nejvyšší“ kategorii pokud jde o kvalitu jeho mechanismů sběru dat za období 2005 – 2006.

Trendy v oblasti rasistické kriminality

Jak bylo uvedeno výše, vzhledem k tomu, že údaje o rasistické trestné činnosti jsou sbírány, evidovány a vykazovány v rámci EU velmi odlišnými způsoby, analýza vzorců a změn v oblasti rasistické kriminality by se měla zaměřit na vývoj v jednotlivých členských státech v čase.

Pouze několik členských států v EU sbírá a publikuje data z oblasti trestní justice, která jsou dostatečně robustní na to, aby bylo možno provést analýzu trendů; jedná se o Rakousko, Českou republiku, Dánsko, Finsko, Francii, Německo, Irsko, Polsko, Slovensko, Švédsko a Spojené království. FRA pravidelně vydává informace, popisující trendy v oblasti registrované rasistické kriminality v těchto členských státech (FRA 2007b)¹⁸. Výkyvy v rámci jednotlivých členských států lze vysvětlit řadou dalších faktorů, než jen skutečnými nárůsty či poklesy míry rasistické kriminality. V případě Francie lze kupříkladu v určitých letech

¹⁶ V roce 1999 vytvořila Macphersonova zpráva tuto pracovní definici rasistického případu: „každý případ, který oběť či kterákoliv jiná osoba vnímá jako rasistický“.

¹⁷ Ministerstvo spravedlnosti Anglie a Walesu, údaje za období 2005/06; viz: <http://www.statewatch.org/news/2007/oct/uk-race-and-cjs-stats-2006.pdf>

¹⁸ viz <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

zaznamenat výrazné nárůsty míry registrované kriminality, jež se překrývají se střety mezi Izraelem a Palestinou na Středním východě. Lze se proto domnívat, že konflikty na světové scéně se přenášejí do konfliktů na místní úrovni v ulicích Francie.

Všechny výrazné nárůsty i poklesy míry registrované kriminality by však měly silně zohledňovat i změny způsobu, jakým policie trestnou činnost eviduje, což může vést k poklesům či nárůstům celkových hodnot. Zároveň hodnocení trendů v oblasti registrované kriminality v zemích s nízkými absolutními hodnotami – jako jsou Dánsko, Irsko a Slovensko – by mělo být prováděno opatrně; kupříkladu nárůst z 50 na 100 oznámených případů rasistické kriminality bude vykazován jako 100% nárůst v členských státech s nízkými absolutními hodnotami, zatímco nárůst ve stovkách případů v zemi, jako je Německo, s mnohem vyššími evidovanými hodnotami, bude vykazován jen jako mírný nárůst v řádu procent.

S vědomím uvedeného varování k opatrnosti ohledně interpretace dat o trendech lze uvést poznatky ze zprávy FRA o rasismu a xenofobii z roku 2007 ve vztahu k členským státům, které sebraly data z oblasti trestní justice v období 2000 – 2005 či 2000 – 2006, dostatečná k provedení analýzy trendů. Spočítáním průměru meziročních procentuálních změn míry registrované kriminality v každém z členských států, což slouží ke zmírnění některých strmých nárůstů a poklesů míry registrované kriminality, k nimž dochází, jsou-li rozdíly sledovány jen pro dva různé roky, lze získat analýzu obecného trendu za dané období. Souhrnně řečeno, k jedenácti členským státům, pro které existují potřebná data, lze uvést následující (FRA 2007a):

- Osm z jedenácti zaznamenalo celkový rostoucí trend míry rasistické kriminality v období 2000 – 2005 či 2000 – 2006: Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Irsko, Polsko, Slovensko, Spojené království (konkrétně Anglie a Wales, a Skotsko, pro něž jsou údaje zvlášť k dispozici za léta 2002 – 2006);¹⁹
- Tři z jedenácti zaznamenaly celkový klesající trend míry rasistické kriminality v období 2000 – 2005 či 2000 – 2006: Rakousko, Česká republika a Švédsko.²⁰

Vzhledem k evropské tradici zaměřování se na specifické druhy trestných činů z nenávisti je též možné zkoumat trendy v oblasti antisemitismu (FRA 2008)²¹ a pravicového

¹⁹ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf - strana 124.

²⁰ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf - strana 124.

extremismu v těch členských státech, jež každoročně evidují zvláště informace o těchto trestných činech. Kupříkladu Francie, Německo a Švédsko sbírají data z oblasti trestní justice o antisemitské kriminalitě²², jakož i data o registrované kriminalitě s pravicově extremistickým motivem. Rakousko taktéž sbírá data z oblasti trestní justice o extremistické kriminalitě. S tímto druhem podrobných informací mohou členské státy přesněji posoudit, co se v jejich zemi odehrává, pokud jde o jednotlivé druhy trestné činnosti. Přínosy přesných a podrobných dat spočívají v tom, že lze lépe nasměrovat zdroje pro řešení specifických projevů trestných činů z nenávisti.

Data pro rozvoj politiky

Alternativní zdroje dat

Jestliže data z oblasti trestní justice o rasistické kriminalitě chybí nebo jsou nedostatečná, mají nevládní organizace a výzkumné instituce zásadní roli v řadě členských států při zaznamenávání informací o rasově a nábožensky motivované kriminalitě, a při jejich zpřístupňování veřejnosti. Kupříkladu v Nizozemí má iniciativa „Monitor Racism and Extremism“, kterou vede Universita v Leidenu ve spolupráci s nevládní organizací Anne Frank House, významnou roli při shromažďování údajů od policie a z dalších zdrojů, jež by jinak nebyly systematicky analyzovány a vykazovány. Podobně ve Španělsku nevládní organizace „SOS Racismo“ dokumentuje a publikuje údaje o rasistické kriminalitě a souvisejících projevech nesnášenlivosti v zemi, kde neexistuje státní evidence rasistických incidentů.

Nicméně pokud oficiální data z oblasti trestní justice chybí nebo jsou nedostatečná, nemělo by břemeno zaplnění mezery ve sběru a publikaci dat padnout na nevládní organizace a výzkumné instituce. Vzhledem k tomu, že mnohé nevládní organizace jsou zpravidla podfinancované a mají nedostatek personálu, a jejich zdroje často nedosáhnou celostátního pokrytí, je míra, v níž jsou schopny podávat zprávy, nezbytně omezená. Nevládní organizace mohou upozorňovat na to, že problém existuje, a mohou poskytovat cenné údaje o povaze incidentů, jež zpravidla chybí v oficiálních datech z oblasti trestní justice, ovšem mohou

²¹ http://fra.europa.eu/fra/material/pub/AS/Antisem_Overview_Janv2_2008_en.pdf

²² Ve Spojeném království sbírá nevládní organizace s názvem „The Community Security Trust“ komplexní data o případech antisemitismu, jež jsou publikovány ve výroční zprávě; Community Security Trust (2008) „Antisemitic Incidents Report 2007“, k dispozici na <http://www.thecst.org.uk/docs/Incidents%5FReport%5F07.pdf> (28. 02. 2008).

přinést pouze dílčí obraz skutečnosti. Na druhou stranu, oficiální data z oblasti trestní justice rovněž přinášejí jen dílčí obraz skutečnosti, a to i v těch zemích, které v posledních letech povzbuzují praxi oznamování rasistických incidentů policii. Jak bohatě dokládají viktimologické průzkumy, oficiální data z oblasti trestní justice vypovídají pouze částečně o skutečném rozsahu a povaze trestné činnosti – v tomto směru není rasistická kriminalita žádnou výjimkou.

Kupříkladu: Údaje ministerstva vnitra za období duben 2004 – březen 2005 uvádějí, že občané oznámili policii 57.902 rasistických incidentů. Pro srovnání Britský průzkum kriminality (British Crime Survey), který pokrývá pouze Anglii a Wales, odhadl, že ve dvanáctiměsíčním období 2004-05 došlo možná až ke 179.000 rasově motivovaným incidentům (na základě odpovědí v rámci průzkumu, jež zahrnují jak oznámené, tak i neoznámené případy rasistické kriminality).²³

Jinými slovy, skrytá čísla neoznámené kriminality, jež se viktimologické průzkumy snaží osvětlit, se týkají rasistické a jiné trestné činnosti z nenávisti stejně jako trestné činnosti obecně. Proto jsou zapotřebí speciálně zaměřené viktimologické průzkumy, jež se mohou pokusit odkrýt informace o zkušenostech zranitelných skupin s rasistickou kriminalitou, jež zůstávají v řadě členských států EU neoznámené a neregistrované.

Iniciativa FRA v oblasti viktimologického výzkumu

V reakci na absenci či nedostatek veřejně dostupných dat z oblasti trestní justice o rasistické kriminalitě v členských státech EU, o nichž FRA informovala v řadě publikací, ohlásila Agentura na rok 2008 svůj vlastní průzkum, zaměřený specificky na zkoumání zkušeností vybraných imigrantských a etnických menšin s diskriminací a kriminální viktimizací ve dvaceti sedmi členských státech EU.

Okolnosti a podrobnosti o přípravě průzkumu, včetně jeho pilotáže v šesti členských státech EU v období let 2006 – 2007, jsou důkladně popsány v jiné publikaci HEUNI o viktimologických průzkumech (jež rovněž vzešla ze sekce konané v rámci Stockholmského symposia v roce 2007). Postačí uvést, že pro průzkum bude ve všech 27 členských státech EU

²³ Údaje ministerstva vnitra; viz <http://www.justice.gov.uk/docs/race-and-cjs-stats-2006.pdf> (str. 11).

použita přeložená verze téhož dotazníku, který bude u respondentů zjišťovat jejich zkušenosti s diskriminací při získávání přístupu ke službám a jejich využívání jak ve veřejném, tak i soukromém sektoru (ve vztahu k zaměstnání, bydlení, vzdělání, sociálním a zdravotním službám, obchodům a bankovním službám), jakož i jejich zkušenosti s kriminální viktimizací, včetně rasově či nábožensky motivované trestné činnosti či obtěžování, a jejich zkušenosti z kontaktu s policií.

Průzkum bude prvním standardizovaným nástrojem svého druhu v EU pro získání údajů ke srovnání mezi a napříč členskými státy. Ačkoliv velikost vzorku v průzkumu je malá – pohybuje se od 500 v zemích jako Lucembursko a Malta, až po 1500 v některých jiných členských státech – byly vybrány skupiny pro dotazování, jež umožní „shlukování“ výsledků; například v řadě zemí jsou dotazováni turečtí a romští respondenti, takže jejich odpovědi mohou být zkoumány souhrnně jako „shluk“.

Průzkum by měl nabídnout první informace o tom, co vybrané imigrantské a etnické menšiny podle vlastních slov zažívají, pokud jde o diskriminaci, kriminální viktimizaci a kontakt s policií. Zatímco stávající mezinárodní průzkumy, které se těchto témat dotýkají – jako jsou průzkumy Eurobarometr, Evropský průzkum kriminality a bezpečí (*European Crime and Safety Survey*) a Evropský sociální průzkum (*European Social Survey*), abychom jmenovali alespoň některé – se dotazují většinové populace v členských státech, a tedy pokrývají pouze zlomek menšin v rámci obvyklého výzkumného souboru, průzkum FRA se specificky zaměřuje na menšiny, aby zjistil jejich zkušenosti. Díky tomu průzkum poskytne politikům a odborníkům z praxe informace o tom, co zažívají určité skupiny obyvatel. Tento druh informací je neocenitelný pro zvyšování informovanosti o existenci specifických problémů, zejména v členských státech, kde je skutečný nedostatek dat, a může pomoci nasměrovat zdroje tam, kde jsou nejvíc zapotřebí.

Výsledky kompletního průzkumu FRA ve dvaceti sedmi členských státech budou vyhlášeny v roce 2009.

Potřeby rozvoje politiky

Vedle viktimologických průzkumů a cenné práce neziskových organizací a výzkumných institucí zůstává skutečností, že k tvorbě politiky v oblasti rasistické kriminality a souvisejících projevů nesnášenlivosti je zapotřebí komplexní a kvalitní sběr dat z oficiálních zdrojů v systému trestní justice. K tomuto procesu je nezbytná kombinace kvalitní legislativy, jejího vynucování a monitorování, jakož i podrobného evidování incidentů a trestných činů. Jak bylo uvedeno výše, i ta nejpodrobnější právní úprava je sama o sobě pouze symbolická, není-li uplatňována v praxi. I když všechny členské státy mají legislativu, která by teoreticky mohla vést k postihu rasistické a xenofobní kriminality, nedochází k tomu v důsledku kombinace nedostatku politické vůle a nedostatku zdrojů a vzdělávání, jež by vedly ke zlepšení evidence trestné činnosti, bez níž bude vyšetřováno a soudem projednáváno méně trestných činů.

Řada členských států EU nemá kulturu sběru dat či monitorování legislativy, jež by umožňovala zhodnotit, zda právní úprava v oblasti rasismu a xenofobie v praxi funguje. Jak uvádějí FRA i další organizace (OSCE 2005), tuto kulturu sběru dat je třeba podporovat. Není to však jednoduchý úkol v zemích, kde sběr dat a průzkumy v oblasti přistěhovalců a etnických menšin nejsou dostatečně zavedeny a kde panuje podezřivost ohledně účelu, k němuž budou poskytovány citlivé osobní údaje, jako je etnická příslušnost. Zatímco Spojené království pravidelně sbírá data ze sčítání lidu a dalších průzkumů, jež se dotazují obyvatel na informace, týkající se jejich etnické příslušnosti, přičemž se to pokládá za prostředek monitorování diskriminace, jiné členské státy, nejzřetelněji Francie, pokládají samotný sběr takových údajů za diskriminační postup, *protože* třídí obyvatele do dříve platných kategorií, což slouží ke zdůrazňování a posilování rozdílů a předsudků. Znovu je třeba uvést, že tyto rozdílné přístupy ke sběru dat, jež mohou sloužit buď k podpoře zkoumání zkušeností menšin s diskriminací, nebo k odrazování od něj, odrážejí různou evropskou minulost a tradice v oblasti reakce na přistěhovalectví a chápání „rozdílnosti“.

Na úrovni EU se stále více volá po sběru dat, jež by byla základem rozvoje politik. Akční program Společenství (*Community Action Programme*), jenž jde ve stopách Směrnice o rasové rovnosti (*Racial Equality Directive*) z roku 2000, měl proto jako jeden ze svých hlavních cílů podporovat sběr dat o (mimo jiné) etnické a rasové diskriminaci. Zároveň se chystají kroky k podpoře harmonizovaného sběru dat v rámci EU v oblasti kriminality

a trestní justice.²⁴ Ačkoliv jsou konkrétní pokroky ve smyslu harmonizovaného sběru dat stále daleko, uvedené nedávné iniciativy představují povzbudivý signál, že členské státy budou nuceny v budoucnu brát problém kriminálních statistik více vážně – přičemž sběr dat v oblasti rasistické kriminality, a trestných činů z nenávisti obecně, je oblastí, jež si vyžaduje neodkladnou pozornost.

Závěr

Politická reakce na rasistickou kriminalitu, a trestnou činnost z nenávisti obecně, musí být založena na komplexních a přesných datech o situaci v členských státech Evropské unie, pokud jde o rozsah a povahu trestné činnosti a viktimizace. Mechanismy sběru dat v oblasti trestní justice by měly motivovat veřejnost oznamovat trestnou činnost budováním důvěry v policii, a musejí být doprovázeny postupy evidence kriminality, jež umožní kategorizovat široký okruh trestných činů jako rasově či nábožensky motivované. Lze načerpat inspiraci z těch členských států, jež vytvořily komplexní systém sběru dat, jenž veřejně poskytuje podrobné a pravidelné informace; informace, které slouží jako podklad pro politické činitele a odborníky z praxe, pokud jde o povahu trestných činů a způsoby, jak jim lze účinně čelit.

Tento stručný příspěvek poukázal na problémy v oblasti sběru dat o trestných činech z nenávisti, a jmenovitě o rasistických trestných činech, v členských státech EU, a pokusil se tyto problémy zasadit do kontextu historických tradic a aktuálních projevů trestných činů z nenávisti a rasistických trestných činů v Evropě. I když v řadě členských států jsou mechanismy sběru dat nedostatečně rozvinuté a nevhodné, je povzbudivým poznatkem, že některé z nich obračejí svou pozornost k potřebě změnit a zkvalitnit reakci trestní justice na rasistickou kriminalitu – včetně sběru dat. V nezanedbatelné míře obrátila politická dohoda z roku 2007, týkající se Rámcového rozhodnutí o boji proti rasismu a xenofobii, v EU pozornost k rasistické kriminalitě a souvisejícím projevům nesnášenlivosti jako k trvajícím společenskému problému, který je nadále třeba řešit. Tento legislativní vývoj – spolu s poznatky o skutečném nedostatku dat ze zdrojů, jako je FRA, ODIHR a Rada Evropy – mohou pomoci upozornit na naléhavou potřebu kvalitních dat z oblasti trestní justice o rozsahu a povaze rasistické kriminality v Evropě, na nichž lze stavět informovanou politiku.

²⁴ EU Action Plan 2006-2010 on developing a comprehensive and coherent EU strategy to measure crime and criminal justice (COM (2006) 437 final); viz <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33264.htm>.

Zda dojde v budoucnu k podobným pokrokům ve vztahu k dalším oblastem trestných činů z nenávisti – jako je homofobie – se teprve uvidí.

Odkazy:

- EUMC (2005a). Racist Violence in 15 EU Member States. EUMC: Vienna.
- EUMC (2005b). The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attacks on Muslim Communities in the EU. Vienna: EUMC.
- EUMC (2006). Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia. Vienna: EUMC.
- FRA (2007a). Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU. Vienna: FRA, str.114 - 133.
- FRA (2007b). Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union. Vienna: FRA.
- FRA (2008). Anti-Semitism: Summary overview of the situation in the European Union 2001-2007. Vienna: FRA.
- Goodey, J. (2005). Victims and Victimology: Research, Policy and Practice. London: Longman.
- Hall, N. (2005). Hate Crime. Cullompton: Willan.
- Human Rights First (2007). Hate Crime 2007 Survey, including companion reports on anti-Semitism, Homophobia and Islamophobia. New York: Human Rights First.
- Iganski, P. (1999). „Why make ‘hate’ a crime?“. Critical Social Policy, Vol. 19, No. 3, str. 386 - 395.
- Macpherson, W. (1999). The Stephen Lawrence Inquiry, Cm4262. London: The Stationary Office.
- Ministry of Justice, England and Wales (2007). Statistics on Race and the Criminal Justice System. London: Ministry of Justice.
- Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR) (2005). Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An overview of statistics, legislation and national initiatives. Warsaw: OSCE.
- WODC (2006). European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006 (third edition). Den Haag: WODC.
- Wrench, J. (2007). Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU. Dartmouth: Ashgate.

Porozumění číslům: sociální konstrukce trestných činů z nenávisti v Londýně a New Yorku

Nathan Hall
Institut studií trestní justice
Portsmouthská universita, Spojené království

Úvod

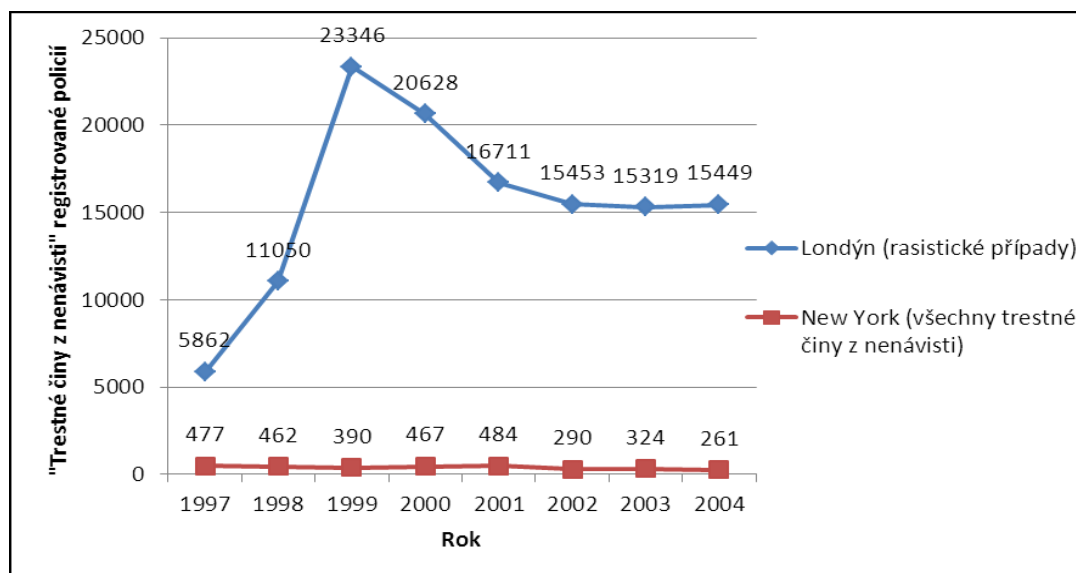
Navzdory podobnostem Londýna a New Yorku pokud jde o řadu demografických ukazatelů, je počet registrovaných trestných činů z nenávisti v New Yorku podstatně nižší než v Londýně. Tato situace má závažné důsledky pro postup policie vůči trestným činům z nenávisti a pro poskytování služeb obětem v obou městech. Tento příspěvek vychází z autorova probíhajícího výzkumu postupu policie vůči trestným činům z nenávisti v Londýně a New Yorku, který započal v roce 2001, a nabídne některé poznatky o příčinách tohoto nepoměru míry registrované kriminality. Zvláštní pozornost bude věnována použitým definicím trestné činnosti z nenávisti a praxi v oblasti evidence kriminality v obou městech. Základním poselstvím příspěvku je, že zvláště trestná činnost z nenávisti je sociální konstrukcí, nad níž má policie různou míru kontroly, a že tato skutečnost má na druhou stranu nevyhnutelný dopad na rozsah „problému“ trestných činů z nenávisti, na způsob reakce na tento „problém“, a na účinnost této reakce.

Příběh dvou měst (a dvou zemí)

Třebaže jsou Londýn a New York v řadě demografických ukazatelů srovnatelné (zejména pokud jde o počet obyvatel a diverzitu, viz Hall 2005), rozsah „problému“ trestné činnosti z nenávisti se v obou městech výrazně liší. Graf 1 znázorňuje počet „trestných činů z nenávisti“, registrovaných policií v Londýně a v New Yorku mezi lety 1997 a 2004. Významné je, že statistické údaje pro Londýn zahrnují pouze rasistické *případy* (na národní úrovni v Anglii a Walesu jsou sbírány jen údaje o rasistických případech). Statistické údaje pro New York zahrnují na druhou stranu trestné činy z nenávisti, založené na rase, barvě pleti,

národnostním původu, rodu, pohlaví, víře, náboženském vyznání, věku, postižení a sexuální orientaci.

Graf 1. „Trestné činy z nenávisti“ registrované policií v Londýně a v New Yorku v období 1997 – 2004



Tento výrazný početní rozdíl se odráží i na národní úrovni. Kupříkladu v roce 2001 činil počet obyvatel Spojených států oficiálně 284.796.887. V tomto roce registrovalo 11.987 orgánů prosazování práva 9726 případů trestných činů z nenávisti, z nichž 4366 bylo rasově motivovaných (FBI, 2002). V témže roce žilo v Anglii a Walesu 52.041.915 obyvatel a 43 policejních útvarů Anglie a Walesu registrovalo 54.351 jen rasově motivovaných případů (Home Office 2002). Statisticky tedy bylo v období 2001/2 registrováno téměř dvanáct a půlkrát tolik rasově motivovaných případů, než ve Spojených státech, navzdory tomu, že populace Spojených států byla téměř pět a půlkrát početnější, než obyvatelstvo Anglie a Walesu. Skutečně, policie ve West Midlands evidovala podobný počet rasově motivovaných případů, jako celé USA (4058 případů), a Metropolitní policie evidovala téměř čtyřikrát tolik rasově motivovaných případů, jako celé USA (16711 případů). Pro srovnání Policie New York evidovala 365 trestných činů, jež by byly zřejmě podle anglických kritérií posouzeny jako rasistické (přibližně 46 krát méně, než policie v Londýně). Nejvíce pravděpodobné vysvětlení tohoto obrovského nepoměru spočívá v konstrukci a aplikaci definice (definic) trestné činnosti z nenávisti, přijaté na obou stranách Atlantiku.

Pracovní definice trestné činnosti z nenávisti

Policejní sbor New York City (*New York City Police Department*, 2000, 1) pokládá za trestný čin z nenávisti:

„Trestný čin nebo protiprávní jednání, jež jsou podle zjištění velícího důstojníka Jednotky pro vyšetřování případů předpojatosti (Bias Incident Investigation Unit) být jen zčásti motivovány spojením osoby, skupiny nebo místa s určitou rasou, vyznáním, etnikem, sexuální orientací nebo postižením.“

Klíčová část (zvýrazněná) se týká pravomoci policie určit, co je a co není trestným činem z nenávisti, a převládajícího důrazu na *trestné činy*, nikoliv jen *případy*. Ve skutečnosti však policie rozhoduje o tom, zda bude čin označen jako trestný čin z nenávisti, již v různých fázích vyšetřování ještě před tím, než se do případu zapojí zmíněný velící důstojník.

V Anglii a Walesu je ovšem situace velmi odlišná. Po šetření ve věci Stephena Lawrence přijal policejní sbor definici rasistického případu, doporučenou sirem Williamem Macphersonem, podle níž:

„Rasistický případ je každý případ, který oběť či kterákoliv jiná osoba vnímá jako rasistický“ (Macpherson 1999, doporučení 12, zvýraznění doplněno).

Tato definice záměrně odebírá policii diskreční oprávnění rozhodnout, co je a co není rasistickým případem. Historicky byla diskreční role policie ve vztahu k rasistickým trestným činům problematická, a neslavně přispěla k selhání policejního vyšetřování vraždy Stephena Lawrence. Večer 22. dubna 1993 se osmnáctiletý Stephen Lawrence a jeho přítel Duwayne Brooks stali oběťmi nevyprovokovaného rasistického útoku ze strany pěti bělošských mladíků na Well Hall Road v Elthamu, jihovýchodní Londýn. Během útoku byl Stephen Lawrence dvakrát bodnut a krátce poté zemřel. Vyšetřování Metropolitní policie nevedlo k potrestání vrahů a stalo se předmětem ostrých sporů. Následné veřejné šetření došlo k závěru, že policejní vyšetřování bylo „zmařeno kombinací profesionální neschopnosti, institucionálního rasismu a nedostatku vedení ze strany vedoucích policistů“ (Macpherson 1999, 46,1). Šetření rovněž dospělo k závěru, že nedostatek schopnosti či ochoty policie připustit, že motivačním faktorem vraždy byl rasismus, ztěžoval a bránil vyšetřování.

Diskuse se nicméně po zveřejnění zprávy z šetření ve věci Stephena Lawrence rozšířila tak, že nezahrnovala jen problematiku rasy, ale mnohem širší pojem „diverzity“ a „nenávisti“. Asociace policejních ředitelů (*Association of Chief Police Officers*, 2000, 13) na základě toho definovala trestný čin z nenávisti jako

„trestný čin, u kterého je zaujatost pachatele vůči určité identifikovatelné skupině lidí faktorem, rozhodujícím o tom, kdo bude viktimizován“.

Došlo tedy k dělení podle kategorie zaujatosti, aby byla zahrnuta výše popsaná definice rasistického případu, a homofobní případ byl obdobně definován jako

„každý případ, který oběť či kterákoliv jiná osoba vnímá jako homofobní“. (ACPO 2000, 13).

Tato definice umožňuje, aby byl obětí trestného činu z nenávisti kdokoliv, kdo se domnívá, že jí je, a aby byl jakýkoliv trestný čin evidován a vyšetřován policií jako trestný čin z nenávisti. V roce 2005 nicméně ACPO své definice případu nenávistného jednání (*hate incident*) a trestného činu z nenávisti revidovala. Případ nenávistného jednání je nyní definován jako

„každý případ, jenž může a nemusí být trestným činem, a který oběť nebo kterákoliv jiná osoba vnímá tak, že je motivován zaujatostí nebo nenávistí“ (ACPO 2005, 9).

Trestný čin z nenávisti je v současnosti definován jako

„každý případ nenávistného jednání, jenž je trestným činem, a který oběť nebo kterákoliv jiná osoba vnímá tak, že je motivován zaujatostí nebo nenávistí“ (ACPO 2005, 9).

Tato změna je významná, protože potvrzuje, že trestné činy z nenávisti nejsou vždy motivovány nenávistí, ale někdy i zaujatostí, což je samozřejmě mnohem širší pojetí, jež významně zvyšuje možnost označit určitá jednání za trestné činy z nenávisti. Velmi důležité ovšem je, že Londýnská služba Metropolitní policie (*London's Metropolitan Police Service*) uvádí, že přijatá definice:

„znamená, že pokud se některá osoba domnívá, že určitý případ je rasisticky/homofobně motivován, měl by být jako takový vykázán a ... náležitě vyšetřen“ (Met Police 2000, 10).

Sociální konstrukce trestných činů z nenávisti

Kriminalita je sociálním konstruktem. Vzhledem k tomu tvrdí Jacobs a Potterová (1998, 27), že

„kolik je trestných činů z nenávisti a jaká by měla být vůči nim vhodná reakce, závisí na tom, jak je trestná činnost z nenávisti konceptualizována a definována“.

Zvažme následující teoretický model, navržený Jacobsem a Potterovou. Tvrdí, že trestná činnost z nenávisti je potenciálně expanzivní koncept, který zahrnuje velké množství pachatelů a situací, což ilustrují na následujícím modelu:

Graf 2: Označování trestných činů z nenávisti

Síla kauzálního vztahu	Vysoká	Vysoká zaujatost / Vysoká kauzalita I	Nízká zaujatost / Vysoká kauzalita III
	Nízká	Vysoká zaujatost / Nízká kauzalita II	Nízká zaujatost / Nízká kauzalita IV
		Vysoký	Nízký
Stupeň pachatelovy zaujatosti			

Stupeň pachatelovy zaujatosti

Vodorovná osa ukazuje stupeň pachatelovy zaujatosti (vysoká nebo nízká zaujatost, či jinými slovy zaujatý nebo nepříliš zaujatý), a svislá osa ukazuje sílu kauzálního vztahu mezi kriminálním chováním a oficiálně zjištěnou zaujatostí (vysoká nebo nízká kauzalita, neboli silně související nebo nepříliš silně související). Oba tyto faktory a jejich kombinace mají významné důsledky pro pochopení rozměru „problému“ trestných činů z nenávisti v každé jednotlivé zemi.

Pokud jde o definování trestné činnosti z nenávisti, je buňka *jedna* (vysoká zaujatost/vysoká kauzalita) relativně neproblematická. Máme zde pachatele, kteří jsou silně zaujatí a jejichž zaujatost je silným kauzálním faktorem pro jejich kriminální chování. Právě tito pachatelé se nám patrně vybaví, uvažujeme-li o slově „nenávist“ v jeho nejextrémnější formě. V tomto směru tato buňka představuje jednoznačné trestné činy z nenávisti, u nichž je jen malá pochybnost, že pachatel svou oběť nenávidí v tom nejoprávněnějším smyslu slova. Jako příklad může sloužit David Copeland, rasistický a homofobní neonacista, odsouzený za bombové útoky proti londýnským etnickým menšinám a komunitám gayů a leseb v Brixtonu, Brick Lane a Soho v dubnu 1999. Dalšími příklady mohou být Robert Stewart, rasistický násilník, který zavraždil spoluvězně Zahida Mubareka ve Felthamském ústavu pro mladistvé pachatele v Londýně v březnu 2000, a vrahy černošského mladíka Stephena Lawrence v jihovýchodním Londýně v dubnu 1993. Jacobs a Potterová (1998) tudíž tvrdí, že kdyby trestnými činy z nenávisti byly pouze případy, jako jsou tyto, nebyl by tento koncept nejasný, obtížně pochopitelný ani kontroverzní, a docházelo by též pouze k nemnoha trestným činům z nenávisti, protože případy jako tyto jsou obecně vzácné.

Záležitost však poněkud komplikují tři ostatní buňky. Buňka *dvě* (vysoká zaujatost/nízká kauzalita) se týká velmi zaujatých pachatelů, jako jsou ti z buňky *jedna*, jejichž trestná činnost ovšem není zaujatostí výrazně či výlučně motivována. Hypotetickým příkladem, jímž to Jacobs a Potterová ilustrují, je neonacista, který krade v obchodě patřícím židovi, kdy primárním motivem je získat kradené zboží, nikoliv poškodit židy. Pachatel je jednoznačně zaujatý proti židům, ale Jacobs a Potterová tvrdí, že by bylo chybou se domnívat, že všechny trestné činy, páchané zaujatými pachateli proti menšinovým skupinám, jsou primárně motivované touto zaujatostí. Takové trestné činy by přísně vzato nebyly a neměly

by být trestnými činy z nenávisti, protože nejsou motivovány zaujatostí, ale nějakým jiným motivem, kupříkladu ekonomickými důvody nebo hladem.

Buňky tři a čtyři představují pro oblast definování a pochopení trestných činů z nenávisti specifické problémy. Buňka tři (nízká zaujatost/vysoká kauzalita) zahrnuje pachatele, kteří nejsou nijak výrazně zaujatí, nebo jejichž zaujatost může být do značné míry podvědomá, ovšem tato zaujatost má silnou příčinnou souvislost s trestným činem. Jacobs a Potterová používají příklad Dontay Cartera, Afroameričana z New Yorku, který si za oběti svých loupeží vybíral vždy bělošské muže. V tomto případě se ovšem Carter zaměřoval na bělošské muže, protože předpokládal, že jsou bohatí, a nikoliv proto, že by byl nějak zvlášť zaujatý proti jejich barvě pleti. Jeho zaujatost byla tedy založena na jeho představě o finančním statutu bělošských mužů a nikoliv na jejich příslušnosti k etnické skupině *per se*. Příčinná souvislost mezi jeho zaujatostí a jeho trestnou činností byla tedy silná, ale jeho zaujatost ve smyslu „nenávidění“ jeho obětí nikoliv. Podle Jacobse a Potterové právě tato skupina pachatelů a tento typ trestných činů převládají v amerických statistikách trestných činů z nenávisti. Jinými slovy, síla motivace je často přehlížena na úkor vnímané příčinné souvislosti; trestný čin je spáchán příslušníkem jedné skupiny proti příslušníkovi jiné skupiny a předpokládá se trestný čin z nenávisti.

Buňka čtyři (nízká zaujatost/nízká kauzalita) představuje řadu případů či trestných činů, které Jacobs s Potterovou popisují jako „situační“ v tom smyslu, že vznikají z ad hoc konfliktů či krátkých stavů rozčilení, ale nevyplynávají ze silně zaujatých postojů, ani nemají silnou kauzální vazbu na daný případ. Podle některých definic a výkladů se jedná o trestné činy z nenávisti, podle jiných nikoliv.

Bereme-li v úvahu model Jacobse a Potterové, je jasné, že trestné činy z nenávisti, tak jako jakékoliv jiné trestné činy, jsou skutečně sociálním konstruktem. Trestné činy z nenávisti jsou nicméně tomuto procesu přístupnější než jiné druhy kriminality, a to z důvodu dalších prvků, které je třeba vzít v úvahu. Jak uvádějí Jacobs a Potterová, při tvorbě definice trestné činnosti z nenávisti je třeba se rozhodnout o významu zaujatosti, o povaze a síle příčinné souvislosti mezi zaujatostí a trestným činem, jakož i o druzích trestných činů, jež pod ni budou zahrnuty. Tato rozhodnutí ve skutečnosti určí co je a co není „trestným činem z nenávisti“ a přirozeně ovlivní rozsah problému s trestnou činností z nenávisti v dané společnosti, což bude mít následně dopady na reakci trestní justice vůči ní.

Široké definice, přijaté v Londýně, znamenají, že alespoň zdánlivě by každý případ či trestný čin mohl být trestným činem z nenávisti, a kdokoliv by mohl být obětí trestného činu z nenávisti, pokud by se tak cítil. Aplikujeme-li model Jacobse a Potterové, pak definice ACPO účinně pokrývají všechny čtyři buňky. Jinými slovy, každý případ nebo trestný čin může být trestným činem z nenávisti, každá oběť může být obětí trestného činu z nenávisti, a každý pachatel může být pachatelem trestného činu z nenávisti. Rozdíl mezi trestným činem a trestným činem z nenávisti se tak může stát velmi nejasným.

V New Yorku se v rámci prosazování práva činí mnohem selektivnější rozhodnutí ohledně síly zaujatosti a příčinné souvislosti, než je trestný čin oficiálně prohlášen trestným činem z nenávisti, jak je vymezen v používané pracovní definici. Jsou-li tyto vazby slabé, nálepka nenávisti se zpravidla odmítne a trestný čin zůstane prostě jen trestným činem. Navíc se důraz klade více na trestné činy než na případy (Hall 2005).

Některé implikace pro policejní činnost a poskytování služeb

Počet trestných činů z nenávisti ve společnosti je do značné míry určován způsobem, jak je trestná činnost z nenávisti definována, konceptualizována a vykládána. Hlavním předmětem zájmu tedy je množství případů nenávistného jednání a následný dopad, který to může mít na schopnost policie odpovídajícím způsobem na ně reagovat. Počet trestných činů z nenávisti je kritickým problémem tam, kde je míra registrovaných případů vysoká. V Londýně ve 32 městských obvodech pracuje přibližně 300 policistů v Jednotkách pro obecní bezpečnost (*Community Safety Units*, CSU), což jsou zvláštní jednotky pro vyšetřování trestných činů z nenávisti, zřízené jako policejní reakce na šetření ve věci Stephena Lawrence. Vezmeme-li 20.628 rasistických případů, registrovaných v roce 2001, a rozdělíme je mezi příslušníky CSU, pak bude každý policista vyšetřovat 68,8 rasistických případů ročně. Připočteme-li k tomu další druhy trestných činů v působnosti CSU, jako jsou homofobie, domácí násilí, trestné činy týkající se víry, postižení, věku atd., pak bude počet případů, jež by měl každý policista ročně vyšetřovat, potenciálně velmi vysoký.

Dále pak každý případ musí být vyšetřován s dodržáním určitým minimálních standardů, a upřednostňování nebo volné uvážení ve vztahu k individuálnímu významu případů nemá místo. Kromě toho všechny uvedené úvahy předpokládají rovné rozdělení

trestné činnosti napříč geografickými i časovými hranicemi a rovné rozdělení policistů napříč CSU, což samozřejmě neodpovídá skutečnosti, takže problém bude akutní v některých oblastech více než v jiných a v některých obdobích více než v jiných. V rámci mého výzkumu jsem kupříkladu objevil některé příslušníky CSU v Londýně, jejichž objem práce dosahoval až čtyřicet živých případů najednou (Hall 2005). Taková situace je jednoznačně dlouhodobě neudržitelná a představuje riziko chyb ve vyšetřování a nedostatků při poskytování služeb obětem, a také pro zdraví policistů ve službě.

Další nezamýšlený důsledek současné definice se týká typu případů, jež jsou oznamovány, evidovány a vyšetřovány. Můj i jiné výzkumy přinesly poznatky o tom, že prostředí nekritického přijímání představ oběti (či jakékoliv jiné osoby) je zneužíváno k prosazování dalších osobních či skupinových zájmů, a k získání služeb určených pro oběti trestných činů z nenávisti. Eugene Mc Laughlin kupříkladu uvádí, že

„Existují poznatky, že policisté a bělošští obyvatelé určitých čtvrtí v rámci odporu proti rasové integraci vykládají skutečně jakýkoliv konfliktní střet s nebělošskými obyvateli jako akt „rasové nenávisti“ a jako takový jej oznamují. Proto jsme svědky, prostřednictvím mobilizace odporu bělošského obyvatelstva, rozhodné snahy o podryvání smyslu a účelu nové politiky v oblasti rasově motivovaných případů“ (2002, 495).

Nebezpečím je, že „nefalšované“ a pozornost si zasluhující oběti trestných činů z nenávisti se ztratí v množství nahlášených případů, nebo jim mohou být odmítnuty služby, které potřebují, z důvodu vyčerpání omezených policejních zdrojů na falešná oznámení, vůči nimž nemají policisté žádnou diskreční pravomoc. V tomto smyslu si lze tedy představit, že situace, vytvořená proto, aby byly obětem zajištěny služby, které potřebují, může ve skutečnosti přispět k tomu, že tyto služby nedostanou, protože – samozřejmě – policejní zdroje jsou omezené.

Existují též poznatky (Hall 2002, 2004), že policisté v současnosti mají tendenci z opatrnosti postupovat chybně a jako trestné činy z nenávisti vykazovat i případy, u kterých by tak dříve možná nečinili. To může vyvolávat zcela novou skupinu problémů ve smyslu schopnosti policie, a zejména těch policistů, určených k vyšetřování trestných činů z nenávisti, reagovat na vysoký počet případů, které jsou nyní evidovány. Je ironií, že to může

nevyhnutelně vést k tomu, že budou policisté v rozporu se stanovenou politikou v rámci vyšetřování upřednostňovat některé trestné činy podle důležitosti, a to z důvodu nutnosti vyvolané omezenými zdroji, což znovu přináší prvek volného uvážení policie ohledně hodnoty jednotlivých případů, který měla Macphersonova definice odstranit. Nová definice tudíž může mít tytéž, třebaže nezamýšlené, důsledky jako ta předchozí. Účinnému policejnímu postupu tak mohou bránit jak rozsah problému, tak množství zdrojů na jeho řešení.

Diskreční pravomoc, jež náleží policii v New Yorku, vede k jinému druhu úvah. Množství trestných činů z nenávisti je jednoznačně lépe zvládnutelné, a pokud systém funguje, dostane se „opravdovým“ obětem jistě služeb, jež jsou pro ně vhodné, a trestné činy nemotivované nenávistí jsou „vyřazeny“ a odpovídajícím způsobem postoupeny k jinému vyšetřování. V tomto smyslu Zvláštní jednotka pro boj s trestnými činy z nenávisti Policejního sboru New York (*NYPD's Hate Crimes Task Force*) vyšetřuje „trestné činy z nenávisti“ v tom pravém smyslu slova, přičemž jejich omezené zdroje nejsou plýtvány na „pochybná“ tvrzení o viktimizaci. Existují nicméně poznatky (Hall 2005), že některé oběti „proklouznou sítí“, až už úmyslně nebo náhodou, a to v důsledku policejního rozhodování v různých stádiích řízení, než se věc dostane ke Zvláštní jednotce. Ačkoliv jsou sankce pro policisty za chybnou kvalifikaci trestných činů z nenávisti přísné, existují poznatky, že k tomu dochází, takže určitý neznámý počet trestných činů z nenávisti (a tedy i obětí) nemůže policie nikdy úředně zjistit ani řešit. Kupříkladu mezi lety 2001 a 2002 Projekt gayů a leseb proti násilí v New York City (*New York City Gay and Lesbian Anti-Violence Project*, 2003) zaznamenal 167% nárůst počtu případů homofobních trestných činů z nenávisti, které policie odmítla tímto způsobem kvalifikovat.

Ve vztahu k trestným činům z nenávisti uvádějí Cronin, McDevitt, Farrellová a Nolan (2007), že rozhodování strážníků, jejichž rozhodnutí o potenciální motivaci trestného činu do značné míry určuje, zda bude trestný čin z nenávisti jako takový vůbec kdy úředně zjištěn, je ovlivňováno problémy *nejednoznačnosti* (kdy mohou být patrné různé motivy), *nejistoty* (kdy mohou být k dispozici jen omezené informace o případu), a *malé četnosti* (kdy se trestné činy vyskytují tak zřídka, že policisté mohou sotva získat zkušenosti s jejich řešením). Každý z těchto problémů, tvrdí, může nepříznivě ovlivnit přesnost kvalifikace trestných činů z nenávisti ze strany policie, samozřejmě stejně jako tak mohou učinit postoje, přesvědčení a praktické zkušenosti jednotlivých vyšetřujících policistů (Franklin 2002).

V New Yorku činí další rozhodnutí ohledně případné motivace odlišností (*bias motivation*) policisté na vyšší úrovni organizační struktury, zejména strážmistr a kapitán, než je případ postoupen Zvláštní jednotce pro boj s trestnými činy z nenávisti ke konečnému vyjádření velícího důstojníka, jehož rozhodnutí je založeno na striktních podmínkách trestního práva a odrazí se v oficiálních statistikách. V Anglii a Walesu je naproti tomu vzhledem k „novým“ definicím obdobné rozhodování policistů pro účely evidence v současnosti bezpochyby nadbytečné.

Přísnější definice a rozhodování policistů o trestných činech z nenávisti v New Yorku nejsou samozřejmě jedinými důvody nízkého počtu registrovaných trestných činů (mezi další důvody může patřit dramatický pokles zločinnosti obecně, lepší vztahy mezi policií a občany, a větší citlivost občanů po 11. září – pro diskusi o těchto otázkách viz Levina a Amsterovou (2007)), nicméně ilustrují význam nahlížení na trestnou činnost z nenávisti skutečně jako na sociální konstrukci, nad níž má policie fakticky různou míru kontroly.

Závěr

Kriminologie je o hledání odpovědí na sedm základních otázek: Co je problémem? Jak moc ho je? Kdo je do něj zapojen nebo jím postižen? Kde k problému dochází? Kdy k němu dochází? Proč k němu dochází? A zejména, co bychom měli udělat pro zlepšení situace? Odpovědi na posledních šest otázek jsou do značné míry určovány odpovědí na tu první. Skutečně - vše, co spojujeme s trestnými činy z nenávisti, závisí na tom, jak je definujeme a konceptualizujeme. Význam definování tohoto jevu je tudíž zásadní. Pokud ve své definici setrváme na tom, že trestné činy z nenávisti musejí být motivovány výlučně zaujatostí, až tím vyloučíme všechny ostatní faktory, pak ve společnosti mnoho takových trestných činů nebude. Jen u nemnoha trestných činů lze prohlásit, že jsou motivovány výlučně a pouze nenávistí. Naopak, pokud chceme, aby v naší definici stačil pro kvalifikaci trestného činu jako trestného činu z nenávisti i ten nejmenší náznak zaujatosti, pak může být počet trestných činů astronomický. Jinak řečeno, rozdílná evidenční praxe v New Yorku a Londýně představuje zajímavý paradox; zejména že existence rozhodovacího procesu může vést ke stejnému nezamýšlenému výsledku jako jeho neexistence, a sice k tomu, že organizace, zaměřené na ochranu obětí, nemusejí jejich potřeby vždy uspokojit.

Odkazy:

- Association of Chief Police Officers (2000). ACPO Guide To Identifying And Combating Hate Crime. London: ACPO.
- Association of Chief Police Officers (2005). Hate Crime: Delivering a Quality Service; Good Practice and Tactical Guidance. London: ACPO.
- Cronin, S. W., McDevitt, J., Farrell, A, and Nolan, J. J. (2007). Bias-Crime Reporting: Organizational Responses to Ambiguity, Uncertainty, and Infrequency in Eight Police Departments. *American Behavioral Scientist*. 51(2) 213-231.
- Federal Bureau of Investigation (2002). Hate Crime Statistics 2001. Washington DC: US Department of Justice.
- Franklin, K. (2002). Good Intentions: the enforcement of hate crime penalty enhancement statutes. *American Behavioral Scientist*. 46 (1) 154-172.
- Hall, N. (2002). Policing Racist Hate Crime in London: Policy, practice and experience after the Stephen Lawrence Inquiry. Nepublikovaná výzkumná zpráva předložená Službě Metropolitní policie.
- Hall, N. (2004). A Tale of Two Cities: The social construction of hate crime in London and New York City. Příspěvek přednesený na konferenci Britské kriminologické společnosti, léto 2004.
- Hall, N. (2005). Hate Crime. Cullompton: Willan Publishing.
- Home Office (2002). Statistics on Race and the Criminal Justice System: A Home Office publication under Section 95 of the Criminal Justice Act 1991. London: Home Office.
- Jacobs, J. B. and Potter, K. (1998). Hate Crimes: Criminal law and identity politics. New York: Oxford University Press.
- Levin, B. and Amster, S. (2007). Making Hate History: Hate Crime and Policing in America's Most Diverse City. *American Behavioral Scientist* 51(2) 319-348.
- Macpherson, W. (1999). The Stephen Lawrence Inquiry. Cm 4262. London: The Stationery Office.
- McLaughlin, E. (2002). Rocks and Hard Places: The Politics of Hate Crimes. *Theoretical Criminology* 6, 4, 493-498.
- Metropolitan Police Service (2000b). The Investigation of Racist, Domestic Violence and Homophobic Incidents. A Guide to Minimum Standards. London: MPS.
- New York City Anti-Violence Project (2003). Anti-Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Violence in 2002. New York: NCAVP.
- New York City Police Department (2000). Patrol Guide: Bias motivated incidents, Procedure No. 207-10. New York: NYPD.

Výzvy při sběru statistických údajů z oblasti trestných činů z nenávisti: případ Švédska

Klara Klingsporová
Národní rada pro prevenci kriminality (Brå)
Švédsko

Pojem trestných činů z nenávisti se ve Švédsku často užívá k označení trestných činů s xenofobním, islamofobním, antisemitským či homofobním motivem. Ačkoli neexistuje jednotná definice tohoto pojmu, je pro trestný čin z nenávisti charakteristické, že představuje porušení lidských práv a je v rozporu se základní společenskou hodnotou rovnosti všech lidí. Nesnášenlivost, předsudky, strach a nenávist ve vztahu k menšinám jsou závažným společenským problémem. V posledních letech přitáhla pozornost švédských médií řada dramatických činů, motivovaných nenávistí – kupříkladu násilné trestné činy proti LGBT²⁵ osobám. Jiné druhy trestné činnosti – jako jsou homofobně motivovaná graffiti, umístěná na dveřích obětí, výhrůžky a rasistické nadávky ve školách, a náboženská diskriminace na pracovišti, jsou méně viditelné a v diskusích jsou do značné míry opomíjeny. Následující příklad je převzatý z poslední zprávy o trestných činech z nenávisti, publikované švédskou Národní radou pro prevenci kriminality, a ilustruje islamofobii ve Švédsku v roce 2006:²⁶

„Maryam zbila a vyhrožovala jí skupina dívek z její školy. Je muslimka a nosí šátek. Studentka jí řekla: „Jestli si nesundáš šátek, zabijeme tě“. Maryam má po incidentu oteklou tvář.“

Trestné činy z nenávisti jsou jedinečné, pokud jde o jejich cíle a důsledky, neboť jejich účelem je vyslat celým skupinám zprávu, že nejsou v určitých komunitách vítané a nejsou v nich v bezpečí. Maryam není ve výše uvedeném příkladu jedinou obětí – incident zasahuje také muslimskou komunitu obecně. Informace o trestných činech z nenávisti, jejich povaze a rozšíření, mají zásadní význam pro naši schopnost s tímto jevem bojovat. Statistické údaje

²⁵ Zkratka LGBT odkazuje souhrnně na lesbické ženy, gaye, bisexuály a transgender osoby.

²⁶ Jména a místa ze skutečných případů byly změněny za účelem zajištění anonymity dotčených osob.

o trestných činech z nenávisti, které každoročně vydává švédská Národní rada pro prevenci kriminality (Brå) na základě zadání švédské vlády, představují v tomto ohledu významný zdroj informací. Tento příspěvek se zabývá tím, jaký druh informací nám mohou švédské statistiky nabídnout, a upozorňuje na některé problémy, spojené se sběrem tohoto zvláštního druhu dat. Co statistiky o trestných činech z nenávisti ve skutečnosti měří? Jaké jsou povaha a charakteristické rysy trestných činů z nenávisti ve Švédsku?

Vysoká priorita trestných činů z nenávisti u švédské vlády a v justičním systému

Švédská vláda zdůrazňuje význam prevence trestných činů z nenávisti. Od poloviny devadesátých let přiznává švédská vláda rasistickým a xenofobním trestným činům z nenávisti stále vyšší prioritu. V roce 1994 byl učiněn velmi významný krok tím, že bylo do trestního zákona zavedeno ustanovení, jež otevírá cestu k přísnějšímu postihu činů, zahrnujících motivy spojené s trestnými činy z nenávisti. Kromě přísnějšího posuzování trestných činů z nenávisti bylo cílem ustanovení zaměřit pozornost na motivaci, spojenou s trestnými činy z nenávisti, v raném stadiu procesu trestního vyšetřování. Od roku 2000 jsou prioritou též homofobní trestné činy z nenávisti.

Vážnost, jaká je trestným činům z nenávisti přikládána ze strany státu, byla zdůrazněna i nelegislativními způsoby. Od poloviny devadesátých let přiznávají trestným činům z nenávisti vysokou prioritu i orgány justičního systému. V průběhu roku 2000 vytvořily instituce, působící v justičním systému, společnou vzdělávací strategii s cílem zajistit, aby měli pracovníci z justičního systému určitou míru znalostí o trestných činech z nenávisti. Dalším konkrétním opatřením, zavedeným za účelem zdůraznit závažnost trestných činů z nenávisti, bylo, když v roce 2000 nejvyšší státní zástupce jmenoval na každém státním zastupitelství specializovaného státního zástupce, odpovědného za oblast trestných činů z nenávisti. V následujícím roce jmenoval Národní policejní výbor specializovaného policistu pro trestné činy z nenávisti v každém policejním útvaru v zemi. Podle zprávy Národní rady pro prevenci kriminality (National Council for Crime Prevention 2002, 7) ukazují výsledky, že jeden ze čtyř policistů, zabývajících se vyšetřováním na úrovni místní policejní organizace, prošel zvláštním výcvikem, zaměřeným na trestné činy z nenávisti. V roce 2001 dále tehdejší vláda přijala národní akční plán proti rasismu, xenofobii, homofobii a diskriminaci. Tento akční plán identifikoval nedostatky v řadě

významných oblastí. Jednou z těchto oblastí byl justiční systém, jemuž vláda uložila přijmout důrazná opatření v oblasti prevence a řešení trestných činů z nenávisti s rasistickými, xenofobními, antisemitskými a homofobními motivy. Jedním z kroků k tomuto cíli byla a zůstává produkce statistik o trestných činech z nenávisti.

Pozdější opatření Policejního sboru stockholmského kraje (Stockholm County Police Authority 2007a) zahrnovalo formulaci vzdělávací strategie o problémech spojených s postoji a o trestných činech z nenávisti pro všech 6500 pracovníků krajského policejního sboru. Pro všechny policisty bez ohledu na jejich úkoly byl zaveden internetový vzdělávací program o problematice LGBT a o trestných činech z nenávisti. Vzdělávací program se zabývá definicí trestných činů z nenávisti, poskytuje základní znalosti o problematice sexuální orientace, a vysvětluje význam ustanovení o zpřísnění trestu, jež se vztahuje na trestné činy z nenávisti. Policejní útvar stockholmského kraje též nabízí jednodenní školicí program pro 700 pracovníků, kteří se dostávají do přímého kontaktu s oběťmi trestných činů z nenávisti. Vedle této vzdělávací strategie zřídil kraj též v rámci městského policejního obvodu skupinu pro trestné činy z nenávisti. Této skupině byly uloženy úkoly v oblasti prevence a vyšetřování trestných činů z nenávisti. Další školicí kursy by měly být k dispozici k problematice xenofobie a rasismu.²⁷

Statistiky o trestných činech z nenávisti v současnosti vytváří Národní rada

Národní rada pro prevenci kriminality na základě pověření vlády vytváří švédské statistiky o trestných činech z nenávisti od roku 2006. Pověření pro Národní radu se poněkud liší od předchozího pověření pro Švédskou bezpečnostní službu, neboť nevychází z perspektivy „White power“, ale spíše se zaměřuje *přímo* na trestné činy z nenávisti.²⁸ Švédsko historicky sbíralo statistické údaje o trestných činech pravicových extremistů či příslušníků hnutí White power. Původně bylo důvodem pro sběr těchto dat zkoumání nárůstu počtu trestných činů, spáchaných proti přistěhovalcům, a zjišťování, zda v pozadí tohoto zvláštního druhu kriminality stojí příslušníci hnutí White power. Od počátku devadesátých let Švédská bezpečnostní služba (Swedish Security Service 2001, 1) zpracovávala každoročně

²⁷ Informace z telefonního rozhovoru s projektovým manažerem policejního orgánu stockholmského kraje ze dne 6. prosince 2007.

²⁸ Švédská bezpečnostní služba dříve zahrnovala do statistik trestné činy, spáchané pravicovými extremisty či příslušníky hnutí White power bez ohledu na to, zda byl konkrétní trestný čin spáchan z nenávisti nebo nikoliv. Tyto takzvané pravicové trestné činy Rada do statistik nezahrnuje, pokud nejsou páčány z nenávisti.

studii o oznámených trestných činech, týkajících se hnutí White power. Později se zaměření sběru dat o trestných činech z nenávisti změnilo tak, že v současnosti je Švédsko jednou z mála zemí v Evropě, která sbírá a publikuje statistické údaje o trestných činech z nenávisti včetně xenofobních, antisemitských a homofobních trestných činů již po dobu více než deseti let.

Definice trestných činů z nenávisti

Švédské statistiky o trestných činech z nenávisti zahrnují trestné činy, jež jsou motivovány negativním postojem pachatele *k cizímu původu* – barvě pleti, národnosti či etnickému původu, *k náboženskému vyznání* – muslimské²⁹ či židovské víře, nebo *k sexuální orientaci* – homosexualitě. V důsledku toho rozhoduje o tom, zda se jedná o trestný čin z nenávisti či nikoliv, *motiv* pachatele ke spáchání trestného činu, nikoliv trestný čin sám o sobě. Definice trestného činu z nenávisti, používaná Národní radou pro prevenci kriminality (National Council for Crime Prevention 2007a, 22), zní následovně:

„Trestný čin spáchaný proti člověku nebo skupině osob, proti majetku, instituci nebo jejímu zástupci, jenž je motivován obavou z oběti nebo nepřátelstvím či nenávistí vůči ní, a to vzhledem k barvě pleti, národnosti, etnické příslušnosti, náboženskému vyznání či sexuální orientaci, o nichž se pachatel domnívá, ví nebo vnímá, že je daný člověk nebo skupina osob mají.“

Statistickou jednotkou pro trestný čin z nenávisti je policejní záznam. Policejní záznam může zahrnovat více než jeden trestný čin. V takovém případě se vybere hlavní trestný čin na základě jeho trestněprávní závažnosti. V důsledku toho nejsou počty oznámených trestných činů ve statistikách trestných činů z nenávisti srovnatelné s běžnými trestními statistikami, v nichž jsou zahrnuty všechny trestné činy.³⁰

²⁹ Od roku 2006.

³⁰ Jeden ze statistických faktorů, které ovlivňují statistiky trestných činů z nenávisti, se týká principů, jež určují, kdy je trestný čin do evidence zaznamenán. V některých zemích je určitý případ zaznamenán do kriminální statistiky pouze tehdy, jestliže po skončení vyšetřování jej lze legitimně pokládat za trestný čin, nebo existují-li dostatečné důkazy, že byl trestný čin spáchán. Naproti tomu švédské kriminální statistiky zahrnují všechny oznámené případy, jež jsou na počátku vykázaný jako trestné činy, třebaže některé z nich nejsou později trestnými činy shledány.

Jaké skupiny mohou být vystaveny trestným činům z nenávisti?

Ve statistické evidenci jsou trestné činy z nenávisti rozděleny do čtyř podkategorií: trestné činy s xenofobními, islamofobními, antisemitskými či homofobními motivy. V praxi je prvním znakem, který musí být zjištěn při vykazování trestného činu z nenávisti, skutečnost, že oběť má ve společnosti *menšinové postavení* a pachatel *většinové postavení*.³¹ Hlavním důvodem pro takový postup je, že menšiny jsou definovány v příslušných částech švédského trestního zákona. Kromě toho tuto definici používala Švédská bezpečnostní služba. Dalším významným faktorem je snaha o zachování časových řad, tak aby bylo možno srovnávat trend v čase.

To, co představuje většinové či menšinové postavení, se liší v závislosti na motivu. Aby bylo možno určitý případ vykazat jako xenofobní trestný čin z nenávisti, je třeba zjistit, že oběť je, nebo se pachatel domnívá, že je, *cizího původu*. Pachatel musí být *švédského původu*. To se zjišťuje především ze jmen, z popisu pachatele v policejním záznamu, z výpovědi pachatele, a konečně z toho, jak případ vyšetřujícímu policistovi popsala oběť. Použití jmen je samozřejmě problematické; jméno není optimálním indikátorem původu. Ale protože Švédsko neuchovává záznamy o etnické příslušnosti či cizím původu, kromě údajů o rodné zemi, je jednou z mála informací, které lze vzít v úvahu před rozhodnutím.

Problémem, jemuž čelí mnoho zemí, jež chtějí sbírat podrobné údaje o trestných činech z nenávisti, je skutečnost, že přinejmenším v případě řady evropských zemí včetně Švédska zůstává sběr dat o etnickém původu kontroverzní. Statistické údaje o trestných činech z nenávisti by tedy měly být nahlíženy s vědomím skutečnosti, že ve Švédsku je zakázáno registrovat citlivé informace, jako je etnická příslušnost, náboženské vyznání a/nebo sexuální orientace. To komplikuje shromažďování oficiálních údajů o xenofobně, nábožensky či homofobně motivovaných trestných činech z nenávisti. Příkladem typického xenofobního trestného činu z nenávisti, jenž byl zjištěn v průběhu sběru dat v uplynulém roce, je tento:

³¹ Švédský systém počítání trestných činů z nenávisti, především pokud jde o xenofobní motiv, je omezen tím, že vylučuje trestné činy proti většinové populaci (např. když osoba cizího původu nazve osobu švédského původu „zatraceným Švédem“) a trestné činy mezi menšinovými skupinami (např. když osoba cizího původu nazve jinou osobu cizího původu „negrem“), jež se nezapočítávají. Tento postup vede k tomu, že je vykazováno méně trestných činů z nenávisti oproti jiným zemím. Zjednodušeně řečeno – jsou-li pachatel i oběť téhož etnického původu (cizí původ / švédský původ), vyznání či sexuální orientace, pak nelze oznámený trestný čin vykazat jako trestný čin z nenávisti.

„Poškozený potkal souseda v bytovém domě, kde žije. Soused začal okamžitě křičet: „Jdi k čertu, zatracený Arabe. Co máš v tašce, vánoční dárky nebo bomby? Vypadni sakra odsud. Tohle je Švédsko!“

V případě islamofobního trestného činu z nenávisti musí být zjištěno, že oběť je, nebo se pachatel domnívá, že je, muslim. Pachatel nesmí být muslim. Pro účely zjišťování islamofobních motivů byla v průběhu roku 2006 vytvořena definice pojmu ve spolupráci s výzkumníky a státními institucemi. Definice byla formulována tak, aby byla jasně odlišená od definice xenofobních trestných činů z nenávisti – proto se definice islamofobních trestných činů z nenávisti konkrétně zaměřuje spíše na náboženské vyznání než na etnický původ. V případě antisemitského trestného činu z nenávisti musí být zjištěno, že oběť je nebo se zdá být žid. Pachatel nesmí být žid. U homofobního trestného činu z nenávisti musí být zjištěno, že oběť je nebo se zdá být gay. Pachatel musí být heterosexuál.

Proces posuzování trestných činů z nenávisti

Sběr dat o trestných činech z nenávisti ve Švédsku se poměrně liší od sběru dat pro oficiální kriminální statistiky, a to v tom, že donedávna v policejní databázi jednotlivých regionálních policejních útvarů nebyl specifický znak pro zaznamenávání trestných činů jako trestných činů z nenávisti.³² Policejní sbor stockholmského kraje vyhodnocoval využití vyskakovacích oken (2004, 10 a 2007b, 3) při evidenci trestných činů, jako pokus o zachycení trestných činů z nenávisti. Výsledky ukázaly, že neexistuje jednotný postup, jímž policisté kvalifikují trestné činy jako trestné činy z nenávisti. Národní policejní výbor a Švédský úřad státního zastupitelství uložily všem policejním útvarům ve Švédsku od ledna 2008 zavést postup, v jehož rámci bude u každého policejního záznamu vyznačeno, zda se jedná o podezření z trestného činu z nenávisti či nikoliv. Tento evidenční postup musí být vyhodnocen, než bude zkoumáno, zda může doplnit statistiky o trestných činech z nenávisti.

Data se sbírají z místních policejních obvodů a jsou vykazována prostřednictvím počítačového evidenčního systému (RAR). K vyhledávání a identifikaci policejních záznamů, jež mohou obsahovat motiv trestného činu z nenávisti, se využívá seznam, obsahující

³² To lze vysvětlit tím, že trestné činy z nenávisti se posuzují a evidují na základě pachatelova motivu pro spáchání trestného činu, spíše než na základě specifického kódu trestného činu, jak je tomu v případě oficiálních kriminálních statistik. Kvalita statistik do značné míry závisí na systematickém a spolehlivém kódování.

specifické hledané výrazy. Příklady klíčových slov, týkajících se různých motivů, jsou rasistický, cizí, bílý, jdi domů, přistěhovalec, etnický (xenofobie), muslim, islám, mešita, šátek, Alláh, náboženství (islamofobie)³³, synagoga, žid, ZOG (antisemitismus), její žena³⁴, jeho muž, gay, homo, teplouši (homofobie). Provádí se automatické prohledávání popisů trestných činů v policejních záznamech o trestném činu, přičemž každý hledaný výraz, který se v textu objeví, je zvýrazněn.

Tímto postupem bylo vybráno přibližně 27.000 policejních záznamů o trestném činu z roku 2006. Následně byly tyto záznamy ručně zkontrolovány a posouzeny dvěma výzkumnými analytiky. Využití této metody dvojitého kódování vede k spolehlivějším a validnějším výsledkům, přičemž cílem je omezit riziko systémových chyb při kódování v důsledku subjektivního posuzování. Je třeba mít na paměti, že délka a struktura popisu trestného činu se mohou pohybovat od jediné věty k mnohem podrobnějšímu popisu incidentu. Informace, obsažená v krátkém popisu trestného činu, pokud jde o místo činu, dobu činu, pachatele a oběť, se využívají k posouzení, zda na daný trestný čin nahlížet jako na trestný čin z nenávisti. Při určování motivu je též důležitá výpověď pachatele.

Statistiky zřetelně zohledňují perspektivu oběti, neboť informace v popisu trestného činu, na nichž jsou statistiky založeny, pocházejí primárně od oběti. Dále jsou pro určení, zda určitý incident pokládat za trestný čin z nenávisti či nikoliv, velmi významné postřehy a informace od policistů.³⁵ Jsou-li informace kusé, poskytne více podrobností obvykle kontakt s vyšetřujícími policisty.³⁶ Krátce řečeno, v kódovacím procesu se využívá každá jednotlivá dostupná informace. Přibližně 12 % z celkového počtu posuzovaných policejních záznamů, tj. 3000 z původních 27.000, bylo identifikováno jako trestné činy z nenávisti.

³³ K identifikaci islamofobních trestných činů z nenávisti byly vyvinuty nové hledané výrazy, specifické pro islamofobii.

³⁴ Výrazy „její žena“ či „její holka“ a „jeho muž“ či „jeho kluk“ se využívají k vyhledání policejních záznamů, jež mohou obsahovat trestné činy proti LGBT osobám. Policista může kupříkladu zaznamenat, že postiženy byly oběť ženského pohlaví a její žena, aniž by výslovně uvedl, že se jednalo o homosexuální pár.

³⁵ O tom, zda záznam bude zařazen nebo vyloučen ze statistik o trestných činech z nenávisti, nakonec rozhoduje posouzení Rady a její kritéria pro identifikaci trestných činů z nenávisti.

³⁶ Rada vstoupila v kontakt s 21 policisty z 21 policejních útvarů v zemi, jež působí v obvodech 21 švédských krajů. Kromě toho dochází v případech potřeby ke kontaktům s dalšími vyšetřujícími policisty.

Jaký druh informací se sbírá?

Kromě toho, že kategorizuje záznamy o trestném činu podle různých motivů, je informace v policejním záznamu vkládána podle druhu trestného činu (např. násilný trestný čin, sprejerství nebo urážlivé chování), povahy kontaktu (např. fyzický kontakt či internet), místa činu (např. pracoviště či hospoda), vztahu mezi pachatelem a obětí (např. rodinný příslušník, kolega v zaměstnání či neznámá osoba), regionálního rozložení, a podle toho, zda má trestný čin vztah ke hnutí White power či nikoliv. Záznamy rovněž obsahují informace o věku a pohlaví podezřelých pachatelů, pokud byli zjištěni.

Výsledky: oznámené trestné činy z nenávisti ve Švédsku v roce 2006

Za rok 2006 bylo zjištěno celkem přibližně 3260 policejních záznamů, obsahujících trestné činy motivované nenávistí.³⁷ Ve většině z těchto případů, tj. v 2190 záznamech (67 %) byla motivem xenofobie. Ze záznamů o trestném činu, identifikovaných jako trestné činy z nenávisti, byl u 250 (8 %) zjištěn islamofobní motiv, u 135 (4 %) byl zjištěn antisemitský motiv, a 685 záznamů (21 %) se týkalo trestných činů s homofobním motivem. Počet xenofobních trestných činů z nenávisti zůstal mezi lety 2004 a 2006 relativně stabilní, s pouze malým poklesem mezi roky 2005 a 2006. Počty antisemitských a homofobních trestných činů z nenávisti poklesly mezi lety 2004 a 2005, aby se v roce 2006 zvýšily o přibližně 20 %.³⁸ V poslední švédské zprávě o statistikách trestných činů z nenávisti byl doplněn další motiv – islamofobie. Vzhledem ke zvýšení počtu motivů trestných činů z nenávisti jsou srovnání s předchozími roky poněkud obtížnější, jak pokud jde o celkový počet registrovaných trestných činů z nenávisti, tak ohledně kategorie xenofobně motivovaných trestných činů z nenávisti (do níž byly některé islamofobické trestné činy dříve zařazovány). Krátce řečeno, počet potenciálních obětí se zvýšil, a to je třeba mít na paměti při interpretaci změn v čase.

³⁷ Problematickým aspektem sběru dat v této oblasti, jenž byl popsán v rámci výzkumu trestné činnosti z nenávisti, je inherentní nejednoznačnost při určování motivace. Základním pravidlem v případech, kdy policejní záznam obsahuje více motivů trestného činu z nenávisti, je vybrat ten nejvýznamnější z nich.

³⁸ Při pohledu na trendy je zapotřebí opatrnosti, neboť systém sběru dat, používaný v souvislosti se statistikami trestných činů z nenávisti, se v roce 2004 mírně změnil. Je také důležité pamatovat na to, že počty zahrnutých trestných činů jsou nízké. V důsledku toho meziroční změna v procentech může být velká i v případě pouze relativně malé změny počtu registrovaných trestných činů, zejména pokud se provádí srovnání na základě jednotlivých kategorií trestných činů.

Tabulka 1

Počet a procentní podíl policejních záznamů s motivací trestných činů z nenávisti, v letech 2004 – 2006

Motiv	Rok					
	2004		2005		2006	
	N	%	N	%	N	%
Xenofobie	2263	75	2272	77	2189	67
Islamofobie	..	..	..	..	252	8
Antisemitismus	151	5	111	4	134	4
Homofobie	614	20	563	19	684	21
Celkem	3028	100	2946	100	3259	100

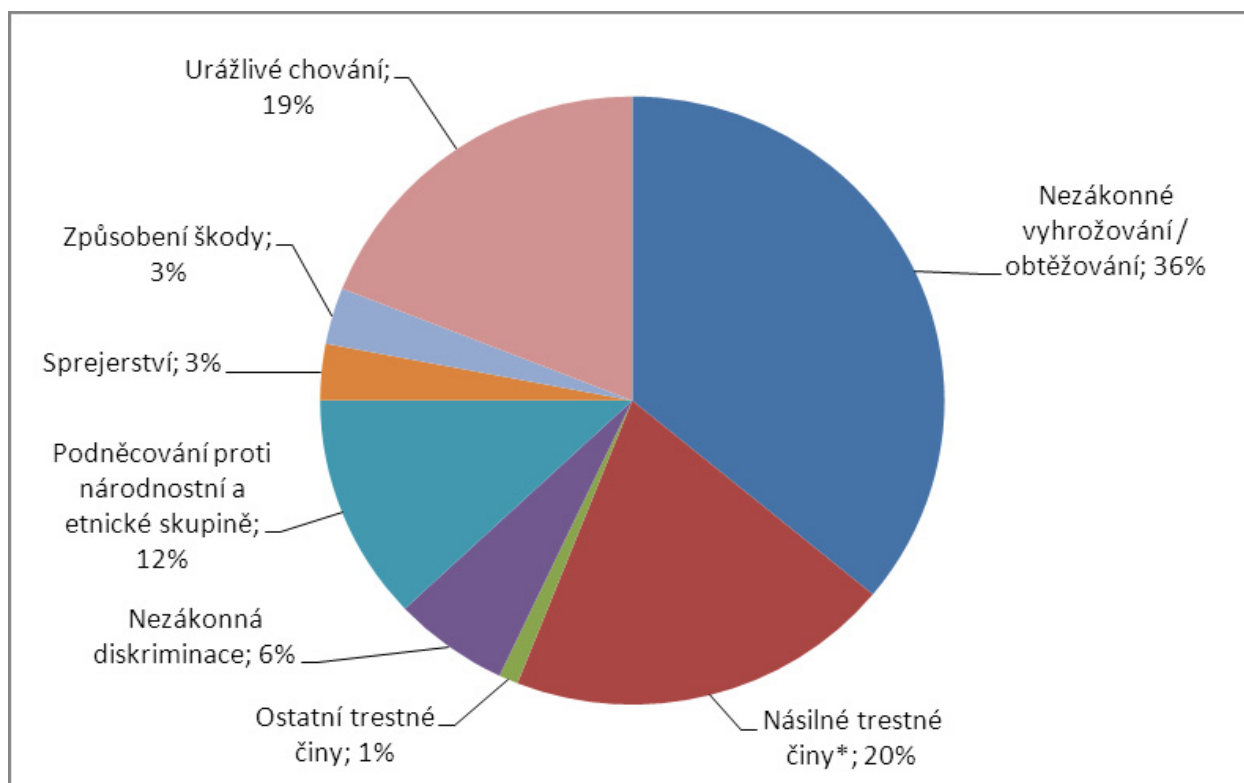
.. Informace není k dispozici

Jaký druh trestných činů je nejobvyklejší?

Švédská média často zobrazují násilnou kriminalitu jako typickou formu trestné činnosti z nenávisti, zatímco justiční systém poukazuje především na podněcování proti národnostním či etnickým skupinám a na nezákonnou diskriminaci. Nejpočetnější kategorie trestných činů ve statistikách zahrnuje nezákonné vyhrožování / obtěžování (přibližně 1180 záznamů o trestném činu). To je téměř dvojnásobek počtu druhé největší kategorie, násilné kriminality (něco přes 660 záznamů o trestném činu). Většina – 62 % - trestných činů z nenávisti v roce 2006 tudíž zahrnuje nestereotypní kategorie trestných činů.³⁹ Tři další nejběžnější kategorie trestných činů u trestných činů z nenávisti v roce 2006 byly uráživé chování (téměř 620 policejních záznamů), podněcování proti národnostní či etnické skupině (necelých 400 policejních záznamů) a nezákonná diskriminace (přibližně 200 policejních záznamů).

³⁹ Nestereotypní kategorie trestných činů tvoří nezákonné vyhrožování / obtěžování (36 %), uráživé chování (19 %), sprejství (3 %), způsobení škody (3 %) a další trestné činy (1 %).

Graf 1. Rozložení hlavních trestných činů s motivací trestných činů z nenávisti mezi identifikovanými policejními záznamy o trestném činu za rok 2006 (%)



* Násilné trestné činy mohou zahrnovat následující kategorie trestných činů: vražda, napadení a násilí proti úřední osobě.

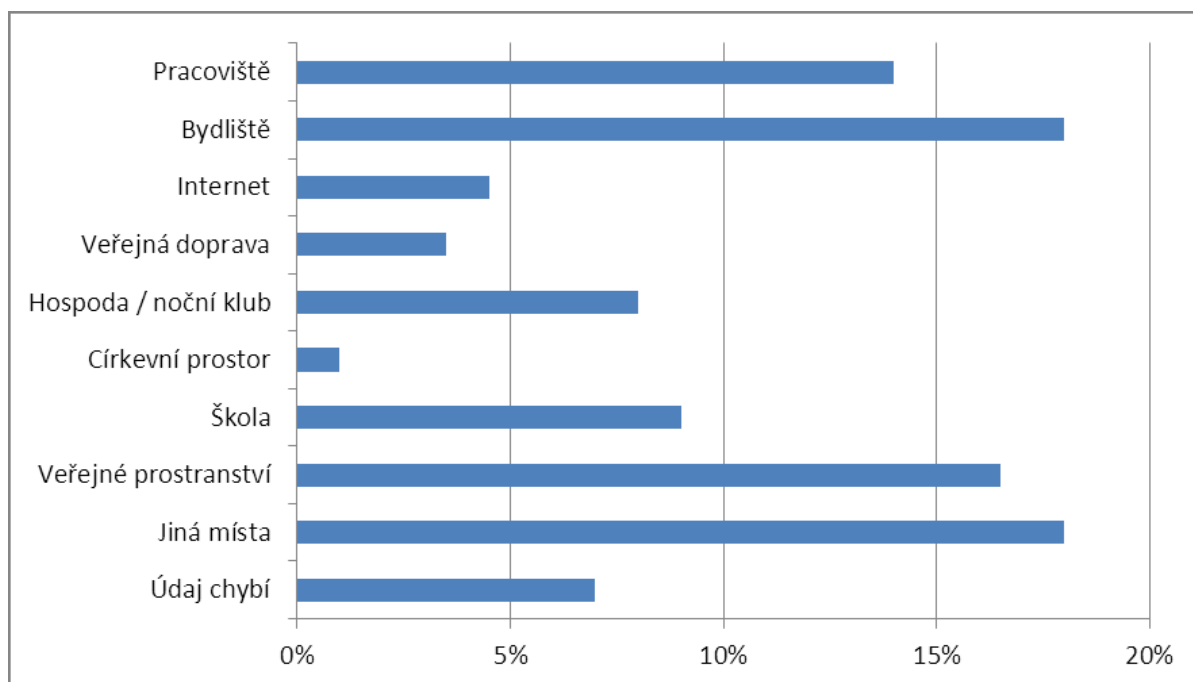
Setkání s trestným činem z nenávisti je nejobvyklejší při běžném každodenním životě

Obecně řečeno, neexistuje konkrétní místo, jež by bylo možno ve Švédsku pokládat za typickou lokalitu pro trestné činy z nenávisti, neboť k nim dochází na řadě různých míst. Je stejně obvyklé, že k trestným činům z nenávisti dochází v bydlišti oběti⁴⁰, jako ve městě. Trestné činy z nenávisti se mnohem obvykleji odehrávají na pracovišti nebo ve škole než v hospodě či nočním klubu.⁴¹

⁴⁰ Trestné činy z nenávisti, k nimž dochází v bydlišti oběti či v jeho blízkosti. U obyvatel bytových domů to znamená v bytě oběti, na chodbě, na balkónu či terase. Případy, které se odehrávají ve sklepě, na půdě či v prádelně, jsou zařazovány do kategorie „jiná místa“. V rezidenčních oblastech to znamená uvnitř domu oběti či na zahradě.

⁴¹ Údaj chybí u 7 % zjištěných trestných činů z nenávisti.

Graf 2. Procentní podíl policejních záznamů s motivací trestných činů z nenávisti, podle místa činu, za rok 2006



Incidenty většinou nezahrnují fyzický útok

Povaha kontaktu, spojeného s trestným činem z nenávisti, se liší v závislosti na druhu daného trestného činu. Zhruba řečeno, povahu kontaktu lze rozdělit do tří kategorií – fyzický kontakt, vzájemná blízkost a trestné činy na dálku. Pro trestné činy z nenávisti obecně je nejobvyklejším scénářem pachatel v blízkosti oběti, ovšem bez fyzického kontaktu (50 %). V praxi to znamená, že v každém druhém případě pachatel oběti zblízka vyhrožuje, obtěžuje ji nebo ji uráží. Jeden z pěti trestných činů z nenávisti (20 %) zahrnuje fyzické napadení oběti pachatelem – tj. násilný trestný čin někde na škále od násilí proti úřední osobě až po vraždu. Necelá třetina (30 %) trestných činů z nenávisti je spáchána na dálku. Pouze v necelých 10 % záznamů o trestném činu je oběti vyhrožováno nebo je urážena telefonicky, a 1 % zahrnuje záznamy o urážkách prostřednictvím médií.⁴²

⁴² Trestné činy z nenávisti páchané v mediálním zpravodajství se většinou týkají trestných činů „urážlivé chování“ nebo „podněcování proti národnostní či etnické skupině“.

Oběť zpravidla nezná pachatele

Oběti zjištěných trestných činů z nenávisti se většinou s pachatelem *nikdy dříve nesetkaly*.⁴³ V jednom ze tří případů je pachatelem soused, kamarád ze školy, kolega z práce, nebo jsou oběti jeho jméno či podoba *známy* jinak. Je poměrně neobvyklé, aby měl pachatel k oběti blízký vztah; pouze v 5 % případů spáchal trestný čin manžel, bývalý manžel, rodinný příslušník nebo přítel.

V roce 2006 bylo pro podezření ze spáchání trestného činu z nenávisti vyšetřováno necelých 1050 osob. Většina pachatelů (78 %) byli muži. Při zkoumání motivace trestných činů z nenávisti u mužů a u žen, podezřelých ze spáchání takového trestného činu, výsledky ukázaly, že xenofobie je nejčastějším motivem u obou pohlaví, ovšem poněkud více u žen (75 %) než u mužů (67 %). Pokud jde o trestné činy z nenávisti s jinými motivy, většinu (jak co do počtu tak i co do podílu) podezřelých osob tvoří muži. Průměrný věk byl poměrně vysoký u osob, podezřelých z trestných činů s islamofobním motivem (33 let) či xenofobním motivem (31 let), a nízký u osob podezřelých z trestných činů s antisemitským motivem (22 let). Něco přes 50 % osob podezřelých z trestných činů s homofobním motivem bylo mladších 20 let, přičemž průměrný věk osob podezřelých z homofobních trestných činů z nenávisti činil 25 let.

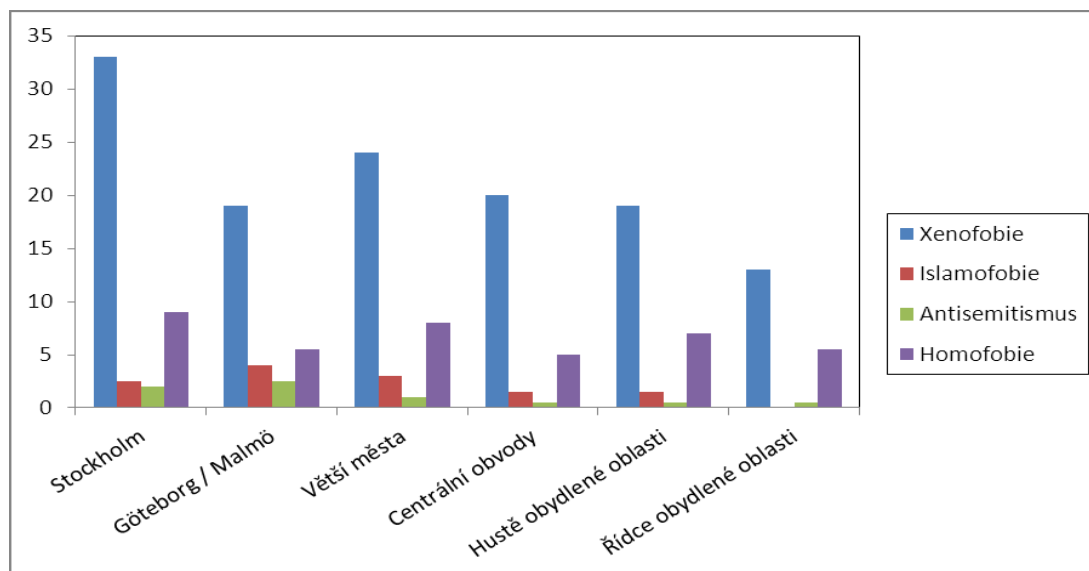
Regionální rozložení

Za účelem zjištění, zda existují regionální rozdíly, pokud jde o zaznamenané trestné činy z nenávisti ve Švédsku, bylo analyzováno šest skupin územně správních celků, definovaných na základě hustoty obyvatelstva (Statistics Sweden 2007). K popisu faktorů, které se jeví jako typické, lze použít klasifikaci; kupříkladu územně správní celky, které jsou si podobné hustotou obyvatelstva. Při zohlednění rozdílů v počtu obyvatel v různých skupinách územně správních celků byly zaznamenané trestné činy z nenávisti v roce 2006 nejčastější ve *stockholmském regionu*, kde bylo zaznamenáno 48 trestných činů z nenávisti na jednoho obyvatele. Počet zaznamenaných trestných činů z nenávisti na jednoho obyvatele byl nejnižší v *řídce obydlených oblastech* (územně správní celky s méně než 27.000 obyvateli), s devatenácti trestnými činy z nenávisti na obyvatele. Při zohlednění počtu obyvatel jsou zaznamenané trestné činy z nenávisti s xenofobním a homofobním motivem nejčastější

⁴³ Ve čtvrtině záznamů, obsahujících motivaci trestného činu z nenávisti, údaj o vztahu mezi pachatelem a obětí chybí.

v regionu *Stockholm*. Naproti tomu islamofobní trestné činy z nenávisti jsou nejčastější v regionu *Göteborg / Malmö*. Antisemitské trestné činy z nenávisti jsou rovněž nejčastější ve *Stockholmu* a *Göteborgu / Malmö*.

Graf 3. Počet policejních záznamů s motivací trestných činů z nenávisti, podle H-regionů, na jednoho obyvatele, za rok 2006



Antisemitské trestné činy z nenávisti bývají častěji ideologicky motivované

Při analýze dat je možné pozorovat, že v průběhu roku 2006 bylo u více než 9 % z celkového počtu zaznamenaných trestných činů z nenávisti (asi 300 záznamů) zjištěno, že se jedná o ideologicky motivované trestné činy z nenávisti. Ve srovnání s jinými motivy trestných činů z nenávisti bývají antisemitské trestné činy z nenávisti ideologicky motivovány v mnohem větší míře, přičemž se jedná o případy, kdy pachatel vyjadřoval sympatie k pravicovému extremismu či hnutí White power, např. kreslením hákového kříže. Na rozdíl od xenofobních trestných činů z nenávisti (z nichž je ideologicky motivováno 10 %) a islamofobních a homofobních trestných činů z nenávisti (5 % z každé skupiny), jsou antisemitské trestné činy z nenávisti ideologicky motivovány ve 35 % případů.

Význam zjišťování motivace trestných činů z nenávisti u oznámených trestných činů

Statistiky o trestných činech z nenávisti jsou ve Švédsku, stejně jako v jiných zemích, významným zdrojem informací, a poskytují nám důležité poznatky o rozšíření a povaze trestné činnosti z nenávisti. Jedním z problémů je, že statistiky jsou těsně spjaté s policejní činností v oblasti trestných činů z nenávisti. Zvýšení či přerozdělení zdrojů a další vzdělávání personálu může vést k tomu, že bude odhaleno více trestných činů z nenávisti. Aby se toho dosáhlo, je třeba, aby byla motivace trestných činů z nenávisti zohledňována v každé fázi procesu vyšetřování. Věnování zvláštní pozornosti otázce motivace v nejranějším stadiu vyšetřování – tj. jakmile je trestný čin poprvé oznámen policii – by značně pomohlo policii i oběti rychle identifikovat možné trestné činy z nenávisti. Dalším relevantním problémem je určování rozsahu, v němž jsou případy, jež byly *oznámeny policii*, objasněny a identifikovány jako trestné činy z nenávisti.⁴⁴ Kupříkladu je třeba zvážit následující: Byl to dojem oběti, že byl incident motivován xenofobií, islamofobií, antisemitismem či homofobií, a pokud ano, je to zmíněno v policejním záznamu? Pochopil a zadokumentoval zaznamenávající policista správně výpověď oběti či svědka?

Dalším problémem je, že statistiky jsou rovněž ovlivněny tím, do jaké míry různé skupiny zpravidla oznamují setkání s trestnými činy z nenávisti policii. Za prvé, oběti musejí poznat, že jsou oběťmi potenciálních trestných činů z nenávisti, a musejí se rozhodnout oznámit trestný čin policejnímu orgánu. To ovlivňují především okolnosti, jako jsou vztah mezi obětí a pachatelem, závažnost trestného činu, zda má oběť nějakou předchozí negativní zkušenost s kontaktem s policií, a zda hovoří daným jazykem a plně mu rozumí. Při pohledu na problémy kolem statistik o trestných činech z nenávisti, popsané výše, je zřejmé, že vyvozování závěrů o míře kriminality na základě dat, jež jsou k dispozici, je spojeno s obtížemi. Zároveň to představuje problém pro kriminální statistiky obecně. Je důležité mít na vědomí, že trestné činy z nenávisti, jež jsou zjištěny, představují patrně jen vršek ledovce. Je dobře známo, že kriminální statistiky významně podhodnocují skutečnou míru kriminality, neboť mnoho obětí své zkušenosti policii z řady důvodů neoznámí. Proto lze data používat pouze k *opatrným* závěrům o změnách a trendech v čase.

⁴⁴ Oznámené trestné činy musejí být náležitě kvalifikovány, aby mohly být identifikovány jako trestné činy z nenávisti. Policisté musejí zaznamenat relevantní informace v popisu trestného činu, a text musí obsahovat některý ze zvláštních hledaných výrazů. Identifikace a interpretace trestných činů z nenávisti je proces, zahrnující několik aktérů: oběti, policisty a výzkumné analytiky Rady.

Význam uchovávání statistik o trestných činech z nenávisti

Statistiky o trestných činech z nenávisti, tak jak jsou vytvářeny ve Švédsku, jsou důležité v tom smyslu, že ilustrují jeden aspekt povahy a rozsahu trestné činnosti z nenávisti, a to trestné činy oznámené policii. Poznání rozsahu a trendů trestné činnosti z nenávisti má zásadní význam pro práci místních policejních orgánů v oblasti prevence a postupu proti trestným činům z nenávisti. K doplnění tohoto obrazu mohou a měly by být využity i další zdroje a výzkumné metody. V roce 2005 kupříkladu Rada, ve spolupráci s institucí Living History Forum, zkoumala antisemitismus, islamofobii, homofobii a obecnou nesnášenlivost mezi studenty ve smyslu jejich postojů, viktimizace, přiznané kriminality a šíření extremistické propagandy. Dále v roce 2005 švédská vláda uložila Radě připravit a realizovat roční průzkum zkušeností s kriminalitou. Průzkum (2007b) pokrývá velmi širokou škálu témat, včetně několika otázek na zkušenosti s trestnými činy z nenávisti, jež bude možno v budoucnu využít k dalšímu popisu rozsahu viktimizace trestnou činností z nenávisti.

Jak bylo uvedeno výše, sběr dat o trestných činech z nenávisti je silně ovlivněn činností policie a jejími vyšetřovacími postupy. Je jen málo zdrojů informací o tom, co se děje s případy, jež byly ve statistikách identifikovány jako trestné činy z nenávisti, při jejich dalším postupu justičním systémem. Rada nicméně v roce 2002 realizovala výzkum, jehož výsledky naznačují, že 8 % oznámených trestných činů vedlo k obžalobě, což je o 1 % více než u celkového počtu oznámených trestných činů podle trestního zákona. Z 360 trestných činů, jež vedly k obžalobě, státní zástupce navrhl využít ustanovení o zpřísnění trestu ve 42 případech. Celkem soudy zpřísnily ukládaný trest u 46 trestných činů z nenávisti. Neexistuje však jednotná praxe v tom, jak soud zpřísnuje ukládaný trest v případě, kdy byl trestný čin spáchán z rasistických, xenofobních či homofobních motivů.⁴⁵ Výzkum instituce Living History Forum z roku 2004 ukázal, že přibližně 10 % oznámených homofobních trestných činů z nenávisti vedlo k obžalobě.

Další naléhavé otázky se týkají praktické reakce na trestné činy z nenávisti a problémů spojených s úsilím o prevenci takových trestných činů. Jednou z možných reakcí místní komunity na problém trestných činů z nenávisti je usilovat o změnu postojů a šířit informace o trestné činnosti z nenávisti. Rada v roce 2006 sestavila instruktážní manuál pro učitele, který poskytuje rady, jak pracovat na změnách a vyvracení např. xenofobních postojů ve

⁴⁵ Soudy nemusejí ve svém rozhodnutí výslovně uvést právní odůvodnění zpřísnění trestu. Ze 46 případů, kdy soud využil ustanovení o zpřísnění trestu, na to v příslušném rozhodnutí upozornil v sedmi případech.

školách. Instruktažní manuál má za cíl zapojit žáky a poskytnout jim znalosti o tom, jaké mohou být následky jednání, motivovaných xenofobními myšlenkami a názory. Vzdělávací strategie jsou samozřejmě nezbytné nejen v rámci justičního systému, ale též v rámci společnosti jako celku, s cílem zdůrazňovat lidská práva a rovnost všech lidí.

Další rozvoj v oblasti trestných činů z nenávisti je nezbytný

Další rozvoj statistik o trestných činech z nenávisti je důležitý pro získání více informací o trestných činech z nenávisti a o tom, jak proti tomuto druhu kriminality bojovat. Představuje to budoucí významný úkol pro Radu a aktivitu, na kterou klade švédská vláda zvláštní důraz. Postupně se objevují návrhy a požadavky ohledně toho, jak by bylo možno statistiky o trestných činech z nenávisti zkvalitnit. Na druhou stranu může každá provedená změna omezit schopnost srovnávání dat v čase. Výzva tedy spočívá v tom, upravit statistiky o trestných činech z nenávisti ve Švédsku způsobem, který zachová srovnatelnost časových řad. Jeden z návrhů na rozvoj statistik se týká toho, co by mělo být převzato do budoucích záznamů, a doporučuje zahrnout do analýzy více základních informací o obětech a pachatelích. Dále mohou být v budoucnu doplněny nové podkategorie motivů. Pro účely dalšího zkoumání postupu případů trestných činů z nenávisti v trestním řízení se často požaduje realizace zvláštního typu následné (*follow-up*) studie, jež by sledovala cestu případů trestných činů z nenávisti v daném roce justičním systémem od policejního záznamu až po rozhodnutí soudu. A schopnost zjistit počet případů trestných činů z nenávisti, jež vedou k odsouzení, by přinesla velmi žádaný druh statistických informací.⁴⁶

Další oblastí vývoje jsou mezinárodní srovnání statistik o trestných činech z nenávisti. Přímé srovnání dat o trestných činech z nenávisti mezi členskými státy EU je v současnosti nemožné, neboť existují značné rozdíly v tom, co se počítá, jak se to počítá a jak se to vykazuje. Každý členský stát EU sbírá a vytváří data o trestných činech z nenávisti svým vlastním způsobem. Další problém u mezinárodních srovnání spočívá v tom, že zúčastněné země často mají velmi rozdílný počet obyvatel a velmi rozdílné menšinové skupiny. Jak ukázaly některé studie (EUMC 2005a, 2005b, 2006 a FRA 2007, 114 – 134), bude nesmírně

⁴⁶ Rada realizovala studii tohoto typu v roce 2002, ovšem tehdy neexistoval jednoduchý způsob, jak splnit úkol sledovat záznamy v rámci justičního systému, neboť veškerou práci bylo nutno provádět ručně. V současnosti probíhá ve statistické jednotce realizační studie „RUS“ (Výsledky a následné statistiky o trestných činech a podezřeních z trestných činů), v jejímž rámci se v nové databázi sledují vybrané případy oznámených trestných činů až do soudního rozhodnutí. Jedním z možných budoucích kroků by mohlo být sledování případů trestných činů z nenávisti v rámci justičního systému s využitím této metody.

obtížné dosáhnout srovnatelnosti statistik v této oblasti. Nicméně je důležité na mezinárodní úrovni navzájem sdílet praktické zkušenosti a příklady dobré praxe. Některé země sbírají data o tomto specifickém druhu trestné činnosti již dlouhou dobu, zatímco jiné s tím dosud nezačaly.

Jak bylo v tomto příspěvku několikrát uvedeno, se sběrem statistických údajů v oblasti trestných činů z nenávisti je spojena řada výzev. Rada pracuje na zlepšení a dalším rozvoji kvality dat, jež jsou sbírána, např. intenzivnějším kontaktem s vyšetřujícími policisty. Některé faktory leží mimo oblast působnosti Rady (např. ochota různých skupin oznamovat zkušenosti s trestnými činy z nenávisti), zatímco jiné jsou více spojeny s kvalitativními aspekty sběru statistických dat (např. jak policisté píší záznamy a snaží se předcházet trestným činům z nenávisti). Navzdory těmto obtížím mají znalosti o trestných činech z nenávisti, jejich povaze a rozsahu, zásadní význam pro naši schopnost s tímto jevem bojovat. Informace, spojené s tímto postupem, vhodně přispívají k pokusům zodpovědět některé otázky. Statistiky o trestných činech z nenávisti, společně s dalšími výzkumnými poznatky a s důkladnou analýzou zmíněnou výše, mohou sloužit jako základ pro politická rozhodnutí v oblasti prevence kriminality – jak ve formě právní úpravy, tak i při zavádění praktických opatření.

Odkazy:

- EUMC (The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) (2006). *Annual report 2006: Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*. Vienna: EUMC.
- EUMC (The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) (2005a). *Comparative Report: Policing Racist Crime and Violence*. Vienna: EUMC.
- EUMC (The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) (2005b). *Comparative Report: Racist Violence in 15 Member States*. Vienna: EUMC.
- FRA (European Union Agency for fundamental Rights) (2007). *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*. Vienna: FRA.
- National council for Crime Prevention (Brå) (2002). *Hatbrott. En uppföljning av rättsväsendets insatser* (Trestné činy z nenávisti. Výsledky opatření v justičním systému). Stockholm: Fritzes.
- National Council for Crime Prevention (Brå) (2006). *Du & Jag – Rätt och Fel. Handledning för temaarbete om brott. Åk 6-9* (Ty & já – správný a špatný. Výukový program pro činnost v oblasti kriminality. Grade 6-9). Stockholm: Fritzes.
- National council for Crime Prevention (Brå) (2007a). *Hatbrott 2006. En sammanställning av polisanmälningar med främlingsfientliga, islamofobiska, antisemitiska och homofobiska motiv* (Trestné činy z nenávisti 2006. Kompilace policejních záznamů s xenofobním, islamofobním, antisemitským a homofobním motivem). Stockholm: Fritzes.
- National Council for Crime Prevention (Brå) (2007b). *The Swedish Crime Survey 2006. Victimization, fear of crime and public confidence in the criminal justice system*. Stockholm: Fritzes.
- National Council for Crime Prevention (Brå) & the Living History Forum (2005). *Intolerance*. Stockholm: Brå.
- Statistics Sweden (Statistiska centralbyrån) (2007). Karta över H-regionernas omfattning (Územní rozsah regionů H), shlédnuto 18. prosince 2007, http://www.scb.se/Grupp/regionalt/rg0104/H_regioner_farg.pdf.
- Stockholm County Police Authority (2004). *Kartläggning av hatbrott. Rädsla för det främmande* (Mapování trestných činů z nenávisti. Strach z cizinců).
- Stockholm County Police Authority (2007a). *Polisarbete med HBT och hatbrott* (Policejní práce s LGBT a trestnými činy z nenávisti), shlédnuto 17. prosince 2007, <http://www.police.se/inter/nodeid=9633971&pageversion=1.jsp>.
- Stockholm County Police Authority (2007b). *Hatbrott i City polismästardistrikt 13 februari till 9 maj 2007* (Trestné činy z nenávisti v městském policejním obvodu od 13. února do 19. května 2007). LKP-KUT no. 66/07.
- Swedish Security Service (Säkerhetspolisen) (2001). *Offences related to national internal security 2000. Report from the Swedish Security Service*. Stockholm: Säkerhetspolisen.
- The Living History Forum (Forum för levande historia) (2004). *En studie av homofoba hatbrott i Sverige* (Studie homofobních trestných činů z nenávisti ve Švédsku). Stockholm: Forum för levande historia.
- The National Police Board (Rikspolisstyrelsen) and The Swedish Prosecution Authority (Åklagarmyndigheten) (2008). *Redovisning av uppdrag angående hatbrott* (Pokyn týkající se trestných činů z nenávisti). Dnr: POA-426-547/07.

Finský systém monitorování rasistických trestných činů

Juha Kääriäinen a Noora Ellonenová
Finská policejní akademie

Úvod

Míra a charakteristiky kriminality jsou ve Finsku vyhodnocovány s využitím dvou základních metod. Za prvé, evidence vytvořené v rámci systému prosazování práva se využívají k přípravě statistických přehledů trestných činů, oznámených úřadům. Takové statistiky bývají zpravidla založeny buď na trestných činech, oznámených policii, nebo na rozsudcích soudů. Za druhé se prostřednictvím rozhovorů či dotazníkových šetření mezi širokou veřejností shromažďují informace o obětech trestné činnosti za účelem zkoumání zkušeností s kriminální viktimizací mezi obyvateli nebo v určitých specifických skupinách.⁴⁷ V roce 2000 byl realizován průzkum, v jehož rámci byly prováděny rozhovory se zástupci populace přistěhovalců, jenž měl zjistit, do jaké míry se stali obětí rasově motivované trestné činnosti (Jasinskaja-Lahti et al. 2002).

Míra rasistické kriminality se ve Finsku sleduje především prostřednictvím policejních záznamů. Trendy v oblasti tohoto druhu kriminality se ve Finsku sledují každoročně od roku 1997, přičemž se využívají policejní záznamy, obsažené v Policejním informačním systému (Patja). Od roku 1997 má policie za úkol vykazovat zvláštní znak pro identifikaci „rasistických případů“, pokud má určitý incident takové charakteristiky. Bohužel finská policie tento třídící znak používá jen v o málo více než polovině případů, jejichž motiv je, zcela či zčásti, svou podstatou rasistický (Noponen 2007; Ellonen 2006; Keränen 2005). Z tohoto důvodu se pracuje na vytvoření monitorovacího systému kriminality, aby bylo zajištěno, že všechny (údajné) trestné činy, registrované policií, jež splňují kritéria rasistické kriminality, budou zahrnuty do statistik. Účelem tohoto příspěvku je popsat finský monitorovací systém v jeho stávající podobě, v níž slouží jako základ pro přehledy rasistické

⁴⁷ Kromě toho se ve Finsku provádějí také průzkumy, založené na selfreportech, a to zejména při zkoumání kriminálního chování mladých lidí.

kriminality v letech 2003 – 2005. Kromě pouhé deskripce monitorovacího systému se rovněž pokusíme kriticky zhodnotit jeho nedostatky a identifikovat oblasti, v nichž se volá po zlepšení (Noponen 2007; Ellonen 2006; Keränen 2005). Dále budeme diskutovat řadu empirických zjištění, týkajících se charakteristik rasistických trestných činů ve Finsku v uplynulých několika letech.

Vytěžování dat o rasistických trestných činech s využitím systému evidence trestných činů: případ Finska

Co jsou rasistické trestné činy?

Trestné činy z nenávisti lze definovat jako trestné činy, motivované zaujatostí proti jedinci z důvodu jeho etnických, náboženských, rasových, sexuálních či zdravotního postižení se týkajících charakteristik, spojených s referenční skupinou, k níž oběť patří (Perry 2001, 7 – 11). Je nicméně obtížné uvést přesnou a všeobecně platnou definici trestných činů z nenávisti, protože identifikace takových trestných činů je extrémně úzce spojena s politickým, kulturním a sociálním prostředím. Je těžké říci, co představuje nepřijatelnou nenávist či nepřijatelnou zaujatost. Co se pokládá za přijatelné chování v jedné společnosti, může diskriminovat menšiny v jiné. Nicméně trestným činům z nenávisti je společné to, že prostřednictvím jednotlivce mají dopad na celou skupinu, a svým významem přesahují následky, postihující individuální oběť. Trestné činy z nenávisti posilují předsudky, strach a nenávist mezi skupinami lidí (Perry 2001, 7 – 10; Hall 2005, 1 – 21).

Pojem rasistické kriminality je užší než pojem trestné činnosti z nenávisti. Rasistické trestné činy jsou zpravidla trestné činy, u nichž jsou oběti vybírány podle jejich etnické, náboženské či rasové příslušnosti. Cílem rasismu jsou většinou lidé, patřící k „viditelným menšinám“, tj. osoby, které jsou nejsnáze odlišitelné od většinové populace, například vzhledem k barvě pleti nebo jazyku, kterým hovoří. Ve Finsku mezi takové menšiny patří tradičně Romové a Laponci, jakož i řada nových imigrantských skupin. Ovšem i příslušník většinové populace může být obětí rasismu; typickým příkladem jsou manželé příslušníka menšiny nebo lidé, kteří se vyjadřují proti rasismu (Makkonen 2000).

Rasistické trestné činy a používání znaku pro rasismus v policejních záznamech

Data, využívaná ve finském monitorovacím systému rasistické kriminality, jsou tvořena policejními záznamy, získanými z policejního systému evidence trestných činů s využitím zvláštního souboru vyhledávacích kritérií.⁴⁸ Policejní záznam může sepsat kterákoliv strana incidentu nebo očitý svědek, a samozřejmě i samotní policisté. Všechny policejní záznamy se zadávají do elektronického celostátního informačního systému. Je-li na základě záznamu či jiných podkladů důvod k podezření, že došlo ke spáchání trestného činu, věc přechází do stadia vyšetřování. V případě trestného činu, kde trestní stíhání závisí na poškozeném, jako je porušování domovní svobody či urážka na cti (verbální urážka / rasově motivované obtěžování), se vyšetřování zahajuje obvykle tehdy, požaduje-li poškozený potrestání pachatele. Většina trestných činů však patří do působnosti veřejné žaloby, což znamená, že je policie může vyšetřovat i tehdy, když poškozený trest nepožaduje. Protože poznatky, prezentované v tomto příspěvku, jsou založeny na policejních záznamech, nemuselo nutně ve všech případech ke spáchání trestného činu dojít. Ve skutečnosti o tom, zda byl trestný čin spáchán či ne, rozhoduje soud, a postup jednotlivého případu od policejního záznamu až k soudu může být v různých fázích řízení zastaven policií či státním zástupcem. K této otázce se vrátíme na konci příspěvku.

Ve Finsku má policista, přijímající oznámení o trestném činu, povinnost v policejním formuláři odpovídajícím způsobem vyznačit, že se oznámení týká rasistického trestného činu. Od roku 1997, kdy byla příslušná položka doplněna, se používal následující standardní operační postup:

„Policista je povinen do Systému RIKI zapsat znak, označující rasistický případ, jestliže byl trestný čin spáchán proti příslušníku menšiny zcela či zčásti z důvodu jeho odlišnosti od pachatele, pokud jde o rasu, barvu pleti, národnost či etnický původ. Jakékoliv rasistické rysy či motivy, související s údajným trestným činem, mohou být uvedeny obětí či jinou osobou, anebo může policista k tomuto závěru dojít sám. V případě pochybností musí být věc zaznamenána jako rasistický případ.“

Jedním z problémů, spojených s uvedenou instrukcí, je předpoklad, že oběti rasistického trestného činu se může stát pouze příslušník menšinové skupiny. V naší studii

⁴⁸ Kromě běžných policejních evidencí jsou data shromažďována z evidencí „S“ a „P“, jež zahrnují záznamy o incidentech nebo činnostech, jež nemusejí být ve skutečnosti trestnými činy nebo nemusejí vyžadovat trestní vyšetřování. Evidence „S“ se využívá jako podklad pro jiné činnosti policie, než je vedení vyšetřování. Může se jednat např. o úřední asistenci sociálním pracovníkům. Do evidence „P“ se zaznamenávají případy, kdy je zadržena intoxikovaná osoba.

používáme širší definici rasistického trestného činu, abychom zajistili, že do analýzy budou začleněny také případy, kdy je rasistický trestný čin spáchán proti příslušníkovi většinové populace. Na konci roku 2005 byla instrukce revidována tak, aby oběť nadále nemusela být příslušníkem etnické menšiny; nyní stačí, že se pachatel od oběti odlišuje rasou, barvou pleti, etnickou příslušností či národností.

Stanovení počtu policejních záznamů, zahrnujících rasistické činy, by bylo vskutku jednoduché, kdyby policie skutečně zaznamenávala příslušný znak u všech záznamů, týkajících se (údajného) rasistického trestného činu. Bohužel tomu tak není: pouze něco přes polovinu případů podezření z trestného činu, jež by podle naší analýzy mohly být pokládány za rasistické, bylo identifikováno tímto znakem (Noponen 2007; Ellonen 2006; Keränen 2005). Počet policejních záznamů za rok tudíž musí být analyzován jinými prostředky, aby bylo identifikováno co nejvíce záznamů, jež nebyly řádně označeny. O důvodech proč policisté, přijímající oznámení, v tak velkém počtu případů nezaznamenávají příslušný znak, lze při absenci vědeckých poznatků o této věci pouze spekulovat. Bezpochyby je jedním z důvodů prostá nedbalost, neboť systém umožňuje uživateli znak přeskočit. Zároveň je možné, že policista přijímající oznámení nemusí uvažovat o tom, zda čin je rasově motivovaný či nikoliv, protože se soustředí na zaznamenání jiných okolností, jež jsou významné pro vyšetřování a souvisejí s opatřováním důkazů. Nemusí mít také dostatek informací o tom, jak správně kódovat. Třetím důvodem může být, že potenciální rasistický motiv nevyjde najevo v době, kdy je oznámení zpracováváno, ale až později v průběhu vyšetřování. I když platí, že příslušný znak lze doplnit později v různých fázích vyšetřování, nemusí k tomu z různých důvodů docházet.

Popis postupů při shromažďování dat

Dále je uveden popis našeho postupu při sběru dat pro analýzu rasistických trestných činů v roce 2005. Data byla shromážděna v období únor – březen 2006. Byla získána z databáze, obsahující veškeré policejní záznamy za rok 2005, ve třech fázích.

V první fázi jsme shromáždili hrubá data, tvořená:

- všemi policejními záznamy, označenými policií znakem pro rasismus;
- všemi policejními záznamy, v nichž byl trestný čin označen jako diskriminace, diskriminace na pracovišti, nebo podněcování proti etnické skupině;

- policejními záznamy s názvy trestných činů (podle trestního práva), jež nejspíše vyjadřují rasistické charakteristiky (65 názvů trestných činů), a v nichž alespoň jeden z poškozených je cizinec nebo cizího původu anebo jeho rodnou zemí není Finsko; a
- všemi policejními záznamy, v nichž se vyskytují znaky „rasismi“ či „rasisti“ (rasismus / rasista).

Po zadání uvedených vyhledávacích kritérií systém našel celkem 5441 policejních záznamů.

Ve druhé fázi byla data pro další analýzu filtrována z hrubých dat s využitím souboru klíčových slov. Slova použitá při hledání představovala různá urážlivá označení, jež se často nacházela v záznamech označených znakem pro rasismus. Použito bylo celkem 37 takových klíčových slov. Výsledkem vyhledávání bylo 820 policejních záznamů, jež zahrnovaly nejen všechny případy, označené znakem pro rasismus, ale též případy, jež odpovídaly jiným kritériím, použitým při shromažďování hrubých dat a v nichž se vyskytoval alespoň jeden urážlivý výraz.

Ve třetí fázi bylo postupně přečteno všech 820 policejních záznamů. Záznamy, vybrané pro konečnou analýzu, zahrnovaly záznamy,

- jež policie označila znakem pro rasismus; nebo
- jež obsahovaly jasně urážlivý a rasistický jazyk; nebo
- v nichž se podezřelý označil za stoupence ideologie extrémní pravice (jako jsou skinheads), a oběť byla příslušníkem etnické či národnostní menšiny; nebo
- v nichž se kterýkoliv z účastníků či policie domnívali, že je čin rasově motivovaný.

Do konečných dat bylo zahrnuto celkem 242 záznamů, označených policií znakem pro rasismus. Poté, co byly záznamy výše uvedeným způsobem přečteny, bylo nalezeno dalších 170 záznamů, neoznačených znakem pro rasismus, jež lze kvalifikovat jako rasistické. *Celkem tedy data za rok 2005 obsahovala 412 policejních záznamů, týkajících se rasistických trestných činů.*

Tyto záznamy byly následně zkoumány za účelem získání nezbytných dat o trestném činu, obětech a podezřelých. Některé z proměnných (základní data jako obec, v níž se nacházelo místo činu, doba spáchání, datum narození oběti / podezřelého, pohlaví, národnost

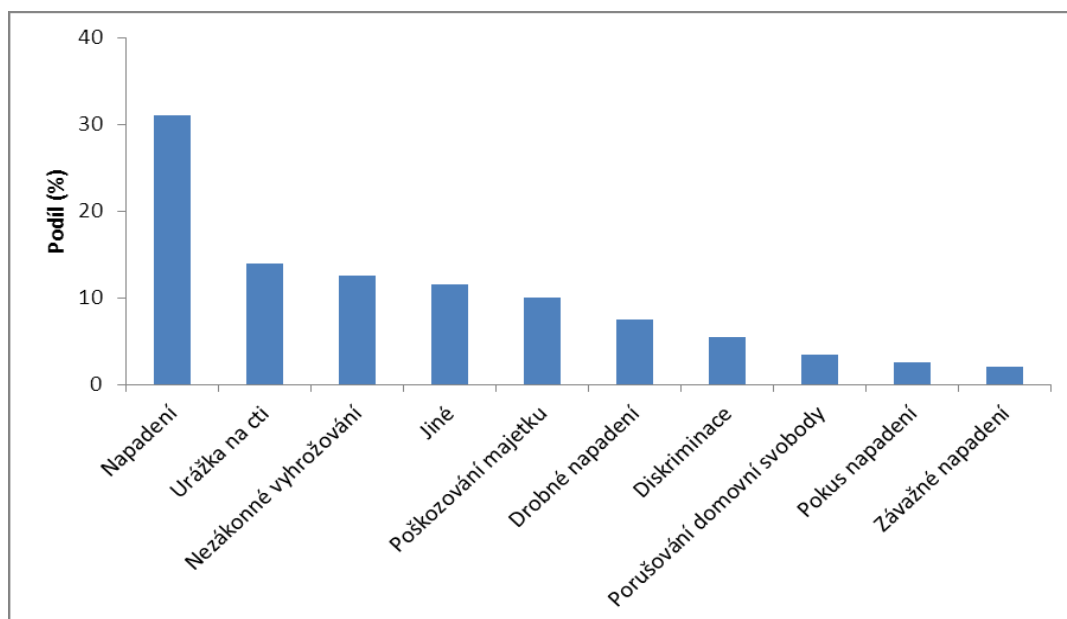
a rodná země) byly k dispozici přímo z policejní databáze. Řada proměnných byla překlasifikována (jako datum a čas spáchání) a některé byly získány s využitím informací, obsažených v záznamech (např. místo činu a vztah oběti k podezřelému).

Jediný policejní záznam může zahrnovat několik trestných činů a několik poškozených. Stejná osoba může být poškozená více trestnými činy; kupříkladu napadení může též zahrnovat urážku na cti či nezákonné vyhrožování. Při analýze rasistických trestných činů byla pozornost zaměřena na nejzávažnější z trestných činů, spáchaných na oběti, tj. na tzv. hlavní trestné činy. Počty trestných činů většinou vycházejí z hlavních trestných činů. Kde se trestné činy dělí na hlavní a vedlejší trestné činy, jsou trestné činy proti životu a zdraví pokládány za závažnější než trestné činy majetkové. Pořadí „závažnosti“ trestných činů od nejzávažnějších po nejméně závažné bylo následující: vražda či pokus vraždy, sexuální trestné činy (znásilnění), fyzické násilí (napadení), pohrůžka násilím (nezákonné vyhrožování), diskriminace, urážka na cti (verbální urážka / rasově motivované obtěžování), porušování domovní svobody, a poškozování majetku.

Některé údaje a trendy

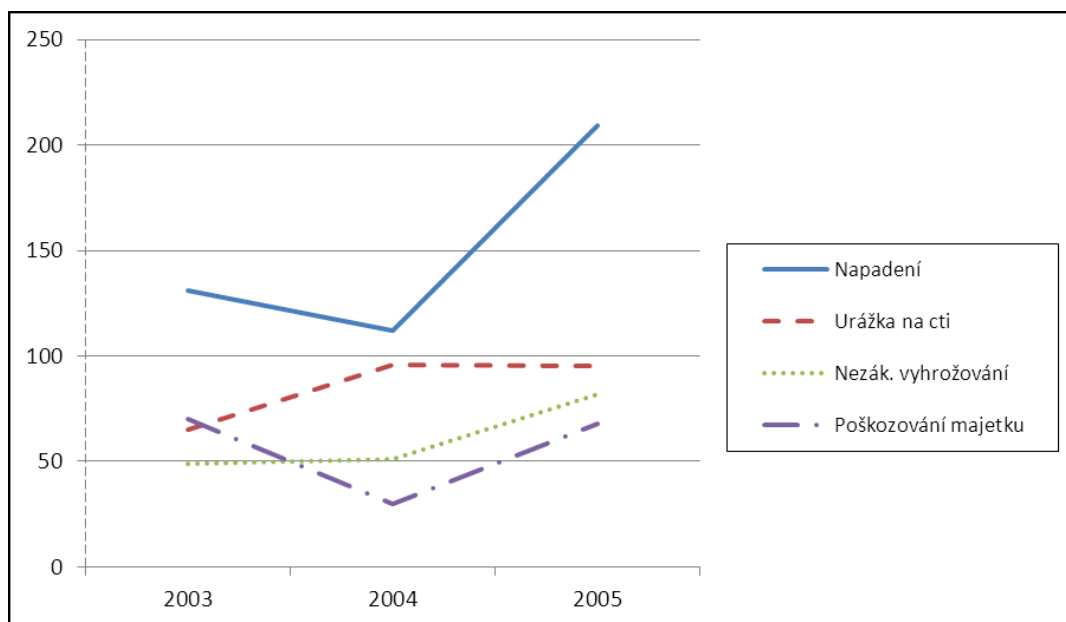
Podle výzkumu bylo v roce 2005 registrováno 412 policejních záznamů, které se týkaly rasistické kriminality. Tyto záznamy zahrnují celkem 669 rasistických trestných činů. Počet trestných činů je mnohem vyšší než počet policejních záznamů, neboť jeden policejní záznam může zahrnovat více trestných činů. Nejčastějším trestným činem v roce 2005, tak jako v předchozích třech letech, bylo napadení (graf 1). Došlo k celkem 289 případům napadení či pokusů napadení (pokus napadení, drobné napadení, napadení, pokus závažného napadení, závažné napadení), což představovalo 43 % všech rasistických trestných činů. Druhou největší kategorií tvořily urážky na cti (verbální urážka / rasově motivované obtěžování) s 94 případy, následované nezákonným vyhrožováním (84 případů). Urážky na cti (verbální urážka / rasově motivované obtěžování) a nezákonné vyhrožování společně představovaly přibližně čtvrtinu všech rasistických trestných činů. Různé druhy poškozování majetku (drobné poškozování majetku, poškozování majetku) byly poměrně časté, když jich bylo 90 a představovaly 14 % všech případů. Dalšími častými kategoriemi trestných činů byly diskriminace (37 případů) a porušování domovní svobody (24 případů).

Graf 1. Rasistické trestné činy podle druhu trestného činu ve Finsku v roce 2005, % (N = 669)



Ve srovnání s předchozími lety počet rasistických trestných činů zřetelně vzrostl (graf 2). Tento trend je patrný také téměř u každé jednotlivé kategorie trestné činnosti. S výjimkou diskriminace a drobného napadení ukazují křivky nárůst u většiny kategorií trestných činů. U žádného z druhů trestné činnosti není patrný jasný pokles, zatímco nárůst je největší u napadení. Je však třeba zdůraznit, že i když počty jednotlivých trestných činů narostly, počet policejních záznamů, zahrnujících rasistické trestné činy, stejným způsobem nevzrostl – v roce 2003 finský Policejní informační systém obsahoval 387 záznamů o rasistických trestných činech, přičemž příslušné údaje za roky 2004 a 2005 činí 400, resp. 412. Vzhledem k tomu zřejmě narůstá počet trestných činů v jednom záznamu. Je to pravděpodobně následkem nárůstu počtu trestných činů, které zahrnují více pachatelů a obětí, čehož typickým příkladem je hromadná rvačka.

Graf 2. Trendy viktimizace rasistickou kriminalitou v letech 2003, 2004 a 2005 (nejčastější druhy trestných činů)



Hlavní problémy

Údaje, ilustrující míru rasistické kriminality ve Finsku, obsahují určitá zkreslení, jež je třeba mít na paměti při interpretaci čísel. Nejvýznamnější zkreslení jsou rozebrána dále.

Policejní záznamy poskytují informace pouze o trestných činech, o nichž se úřady dozvěděly. Ovšem většina trestných činů je skrytá, což pro rasistickou kriminalitu platí rovněž. Podle průzkumu obětí trestné činnosti z řad imigrantů, publikovaného ve Finsku v roce 2002, pouze 7 % účastníků průzkumu oznámilo každý domnělý rasistický trestný čin, jehož bylo obětí, zatímco 69 % neoznámilo ani jediný případ (Jasinskaja-Lahti et al. 2002). V důsledku toho jsou viktimologické průzkumy jedinou relativně spolehlivou metodou pro hodnocení celkové míry viktimizace rasistickou kriminalitou. Je však třeba zdůraznit, že data z policejních záznamů i viktimologické průzkumy mohou zahrnovat skutky, vykázané jako trestné činy, třebaže v závěrečné analýze po posouzení policií, státním zástupcem či soudem, nesplňují příslušná kritéria.

Je tudíž možné konstatovat, že největším problémem naší studie jsou zdrojová data, ačkoliv nejsme sami, kdo čelí těmto obtížím, jež jsou společné všem monitorovacím systémům kriminality na celém světě. Jako kdyby to nestačilo, další problémy jsou spojené se

způsobem, jakým jsme vybrali rasistické trestné činy z masy všech policejních záznamů. Některé z těchto problémů, na něž jsme narazili v různých fázích shromažďování dat, probereme.

Metoda sběru dat byla popsána výše. V první fázi shromažďování dat byly zjištěny nejméně dva problémy. Prvním problémem je, že policejní záznamy neuvádějí etnickou příslušnost zúčastněných osob, pouze národnost či rodnou zemi. V důsledku toho mohou být opomenuty rasistické činy proti osobě narozené ve Finsku s finským státním občanstvím, i když je příslušníkem původní menšiny (jako jsou Romové), nebo je cizího původu navzdory finskému pasu či tomu, že se narodila v této zemi. Některé z těchto případů se nicméně mohou ve výsledcích objevit díky dalším vyhledávacím kritériím, použitým pro výběr, například když záznam obsahuje výrazy „rasismus“ či „rasista“. Druhým problémem, spojeným s první fází shromažďování dat, je, že vyhledávání nemusí nalézt případy, kdy obětí je Fin a pachatelem osoba cizího původu. Jak již bylo uvedeno, souvisí to s instrukcí, vydanou pro policii ohledně používání znaku pro rasismus, jež vlastně uvádí, že obětí rasistického trestného činu může být jen příslušník menšiny. Dejme tomu, že tento problém může být poněkud zmírněn skutečností, že záznamy s obětí finského původu mohou být do vzorku zařazeny v dalších fázích procesu výběru dat.

Ve druhé fázi shromažďování dat jsou tedy z hrubých dat vybrány policejní záznamy s využitím různých klíčových slov, obsahujících urážlivé výrazy, jež byly zjištěny v záznamech označených znakem pro rasismus. Přirozeně je zde problémem sestavit dostatečně vyčerpávající seznam urážlivých výrazů, obvykle spojených s rasově motivovanými trestnými činy. Kromě toho je třeba upozornit na skutečnost, že všechny policejní záznamy, týkající se rasistických trestných činů, nemusejí nutně obsahovat takový urážlivý slovník – buď takové výrazy nebyly zaznamenány, nebo nebyly vůbec užity.

Ve třetí fázi shromažďování dat jsou pro závěrečnou analýzu vybrána data na základě prostudování všech policejních záznamů, získaných v druhé fázi. Jasným pravidlem v tomto bodě je, že vybrány jsou všechny případy, označené znakem pro rasismus. Jinak je obtížné specifikovat jednoznačná kritéria pro určení konečného vzorku. Co je kupříkladu „jasným“ rasistickým výrazem a kudy by měla vést hranice? Může být též obtížné odlišit případy, kdy pachatelé měli nějaký pravicový či jiný ideologický motiv. Někdy není možné tyto

skutečnosti z policejního záznamu zjistit. Podobně může být na základě textu policejního záznamu obtížné rozpoznat motivy činu, pokud není příslušný motiv jasně uveden.

Postup trestního rasistického případu od policie ke státnímu zástupci a soudu – co se s případem děje?

Finský monitorovací systém rasistických trestných činů je založen na policejních záznamech. Nicméně postup trestní věci od policejního záznamu k soudnímu rozhodnutí je dlouhý a komplikovaný. Ve skutečnosti musíme připustit, že nevíme, kolik případů, zahrnujících záznam o rasistickém trestném činu, je opravdu policií, státním zastupitelstvím a soudem shledáno rasistickými trestnými činy. Víme ovšem, že v záznamech, přijatých policií v roce 2002, bylo registrováno celkem 760.000 trestných činů. V témže roce policie předala státnímu zástupci přibližně 490.000 případů a zhruba 133.000 trestných činů se dostalo před soud. (Ve Finsku může státní zástupce namísto dalšího trestního stíhání uložit trestním příkazem peněžitý trest; počet takových případů v roce 2002 činil 191.000; Lappi-Seppälä 2004, 258). Hrubý odhad naznačuje, že něco přes 40 % všech oznámených trestních případů končí u soudu nebo peněžitým trestem, uloženým státním zástupcem. Co se tedy ve skutečnosti děje s ostatními oznámenými trestnými činy, zejména s rasistickými trestnými činy, jimiž se zde zabýváme? Níže stručně popíšeme cestu policejního záznamu, přičemž se omezíme na postup policie (viz Lappi-Seppälä 2004).

Většina rasistických trestných činů pravděpodobně není vůbec oznámena. Dále určité procento protiprávních činů, o nichž se policie dozví, nemusí být vykázáno jako trestné činy, jako u trestných činů, kde trestní stíhání závisí na poškozeném, u nichž se policejní záznam nevyplňuje, protože to oběť odmítne. Ve Finsku má policie povinnost vyšetřovat všechny oznámené trestné činy (povinnost předsoudního vyšetřování). Podle zákona o předsoudním vyšetřování musí být vyšetřování zahájeno, dojde-li policie na základě dostupných informací k závěru, že mohl být spáchán trestný čin. Jestliže vyšetřování ukáže, že k trestnému činu nedošlo, nebo že nelze žádnou osobu obvinít, věc se odkládá.

Jestliže policejní vyšetřování ukáže, že byl spáchán trestný čin, a je známa osoba, podezřelá z takového činu, věc musí být předána ke zvážení trestního stíhání. Existují nicméně dvě výjimky – může být rozhodnuto o tom, že věc nebude předána státnímu zástupci, nebo může být omezen rozsah vyšetřování. V prvním případě je policie oprávněna nepředat

státnímu zastupitelství trestné činy, jež se jako celek pokládají za bagatelní a/nebo za něž by pravděpodobně mohl být uložen nanejvýš peněžitý trest. Další podmínkou takového postupu je, že poškozený neuplatňuje žádné nároky. Účelem omezení rozsahu předsoudního vyšetřování je šetřit vyšetřovací zdroje v případech, v nichž by stejně bylo vydáno rozhodnutí o upuštění od obvinění. Ustanovení o omezení předsoudního vyšetřování se nicméně ve Finsku využívá zřídka.

Při rozhodování o obvinění státní zástupce buď podezřelého obviní, nebo řízení zastaví. Kromě toho státní zástupce potvrzuje či ruší trestní příkazy (zpravidla peněžitě tresty). V rámci rozhodování o obvinění se má určit, zda byly naplněny znaky skutkové podstaty trestného činu a zda je skutečným pachatelem trestného činu podezřelý. V zásadě musí být podezřelý obviněn tehdy, je-li pravděpodobné, že trestný čin spáchal. Nicméně státní zástupce může od obvinění upustit nejen z procesních důvodů, ale též tehdy, je-li trestný čin nepatrné závažnosti, je-li pachatel mladistvý, nebo jestliže oběť a pachatel záležitost urovnali sami mezi sebou.

Závěr

Tento příspěvek nám neumožňuje zkoumat fungování finského systému trestní justice v souvislosti s rasistickými trestnými činy podrobněji. Nicméně tento stručný přehled ukazuje, jak málo ve skutečnosti víme o projednávání rasistických trestných činů v našem právním systému. Klíčovou otázkou je, zda trestné činy, jejichž pachatel má jasně rasistickou motivaci, jsou policií, státními zástupci a soudy systematicky vyřizovány odlišně od jiných trestných činů. Abychom mohli na tuto otázku uspokojivě odpovědět, museli bychom být schopni analyzovat postup jednotlivých případů systémem, který zahrnuje několik různých orgánů. Problémem u tohoto přístupu je, že jednotlivé orgány mají vlastní počítačové systémy s malou nadějí na sjednocení. Kromě toho, jakýkoliv obraz fungování systému, založený pouze na evidenci, by byl povrchní – patrně by bylo zapotřebí kombinace individuálního sledování a rozhovorů se zástupci orgánů a zúčastněných stran.

Na počátku roku 2008 jsme zahájili pilotní studii k této problematice. Cílem studie je sledovat vyřizování rasisticky motivovaných trestných činů, oznámených v Helsinkách v roce 2006, v trestním řízení – jak bylo s těmito případy nakládáno v rukou policie, státních

zástupců a soudů. V rámci studie shromáždíme všechna možná data o těchto případech z evidencí a z rozhovorů se zástupci příslušných orgánů.

Odkazy:

- Ellonen, N. (2006). Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2005. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 53, Espoo. [Rasistické trestné činy oznámené policii v roce 2005. Espoo: Zprávy Finské policejní akademie 53].
- Hall, N. (2005). Hate Crime. Cullompton, UK: Willan Publishing.
- Jaakkola, M. (2005). Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987 – 2003. Työpoliittinen tutkimus 286. Helsinki: Työministeriö [Postoje finské veřejnosti k přistěhovalcům v letech 1987–2003. Helsinki: Ministerstvo práce].
- Jaakkola, M. (1999). Maahanmuutto ja etniset asenteet. Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin 1987–1999. Työpoliittinen tutkimus 213. Helsinki: Työministeriö [Imigrace a etnicita. Postoje finské veřejnosti k přistěhovalcům v letech 1987–1999. Helsinki: Ministerstvo práce, Helsinki].
- Jasinskaja-Lahti, I. & Liebkind, K. & Vesala, T. (2002). Rasismi ja syrjintä Suomessa. Maahanmuuttajien kokemuksia. Helsinki: Gaudeamus. [Rasismus a diskriminace ve Finsku. Zkušenosti přistěhovalců. Helsinki: Gaudeamus].
- Keränen, T. (2005). Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2004. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 40 [Rasistické trestné činy oznámené policii v roce 2004. Espoo: Zprávy Finské policejní akademie 40].
- Lappi-Seppälä, T. (2004). 'Rikollisuuskontrolli'. In Rikollisuustilanne 2003. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 209 [„Kontrola kriminality“. In Kriminalita a trestní justice ve Finsku 2003. Helsinki: Národní výzkumný ústav právní politiky, Publikace 209]. K dispozici též na internetu na adrese www.om.fi/optula/26209.htm, staženo 30. 5. 2006.
- Makkonen, T. (2000). Rasismi Suomessa 2000. Tutkimusraportti. Helsinki: Ihmisoikeusliitto. [Rasismus ve Finsku v roce 2000. Helsinki: Finská liga lidských práv].
- Noponen, T. (2007). Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2006. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 62 [Rasistické trestné činy oznámené policii v roce 2006. Espoo: Zprávy Finské policejní akademie 62] K dispozici též na internetu na adrese: [http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/\\$file/Tiedotteita%2062.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/$file/Tiedotteita%2062.pdf)
- Perry, B. (2001). In the Name of Hate. Understanding Hate Crimes. New York: Routledge.

Multiinstitucionální práce a oběti rasově motivovaných trestných činů z nenávisti⁴⁹

Paul Iganski
Fakulta aplikovaných společenských věd
Lancasterská universita, Spojené království

Značná část výzkumu a odborných publikací na téma obětí a procesu trestní justice se dosud zaměřovala na iniciativy k zapojení obětí do vyřizování jejich vlastních případů. Mnohem menší zájem však je věnován zapojení obětí jako činitelů do procesu politiky v oblasti trestní justice. S ohledem na uvedený nedostatek pozornosti tento příspěvek rozvádí poznatky z výzkumu Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy, realizovaného autorem v období od března 2006 do března 2007 (Iganski 2007), aby osvětlil a zhodnotil úsilí o zapojení obětí rasistických trestných činů do multiinstitucionální práce na úrovni Londýna. Zapojení obětí by mělo pro účely politiky poskytnout poznatky z jejich zkušeností a případně odhalit nedostatky v postupu státních orgánů vůči rasově motivovaným trestným činům z nenávisti. Fórum bylo zřízeno v roce 2003 s cílem zlepšit koordinaci mezi klíčovými institucemi, odpovědnými za práci s oběťmi „rasové nenávisti“ na místní úrovni v jednotlivých londýnských městských obvodech a také po celém Londýně. Cílem bylo identifikovat a šířit poznatky z dobré praxe a podporovat jednotné poskytování služeb po celém Londýně. Význam spolupráce mezi policií a dalšími státními orgány při potírání rasově motivovaných trestných činů z nenávisti, a mezi státní orgány a nevládními organizacemi, již dlouho uznává společenství Evropské unie. Důležité je, že princip multiinstitucionální spolupráce je zakotven v Evropské ústavě. Článek III-257 stanoví, že „Unie usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení a boj proti trestné činnosti, rasismu a xenofobii prostřednictvím opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními a soudními orgány a jinými příslušnými orgány“. Původ tohoto ustanovení leží v doporučeních Kahnovy komise z roku 1995, jež nastolily program politické intervence vůči rasismu a xenofobii pro následující dekádu. Komise mezi jinými doporučeními vyzvala k „těsné koordinaci mezi policií, soudy, místními orgány a antidiskriminačními středisky“

⁴⁹ Rozsáhlejší rozbor problémů, otevřených v této kapitole, je uveden v publikaci Iganski 2008, Kapitola 5.

a doporučila, aby policie „měla roli při rozvoji integrované, preventivní bezpečnostní politiky v těsné spolupráci s dalšími místními institucemi, obchodními kruhy a veřejností“ (European Parliament Committee on Civil Liberties and Internal Affairs 1995). Navzdory tomuto uznání významu multiinstitucionální práce je ve zprávách Evropské unie o rasově motivovaných trestných činech z nenávisti věnována malá pozornost její skutečné praxi a tomu, jak do této praxe mohou být začleněny oběti. Poznatky o multiinstitucionální práci v zemích EU v odborné literatuře o politických intervencích proti rasově motivovaným trestným činům z nenávisti v Evropě jsou rovněž dílčí povahy.

Evropské monitorovací středisko pro rasismus a xenofobii (EUMC) (nyní Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA)) nedávno ve své zprávě „Rasistické násilí v 15 členských státech EU“ (*Racist Violence in 15 EU Member States*) navrhlo, aby „etické pracovní postupy“ byly hlavním kritériem dobré praxe při práci s oběťmi rasově motivovaných trestných činů z nenávisti. Významným etickým postupem, vybraným EUMC, je zohledňování „zkušeností, pocitů a názorů obětí“ (EUMC 2005, 195). V politických dokumentech je ovšem nedostatek informací o tom, jak lze oběti trestných činů z nenávisti zapojit do politických procedur. Kupříkladu EUMC ve své nedávné zprávě „Rasistické násilí v 15 členských státech EU“ uvádí, že „Ačkoliv většina členských států trpí nedostatkem v oblasti sběru komplexních dat a souvisejících praktických opatření vůči rasistické kriminalitě a násilí, přesto mezi opatřeními vůči rasistickému násilí existují příklady „dobré praxe““ (EUMC 2005, 193). Nicméně mezi několika příklady opatření dobré praxe, které zpráva EUMC nabízí, je pouze malá zmínka o multiinstitucionální práci, a vůbec není uvedeno, jak lze oběti rasistické kriminality zapojit do procesu. Podobně ve své nedávné zprávě „Policejní postup vůči rasistické kriminalitě a násilí“ (*Policing Racist Crime and Violence*) dochází EUMC k závěru, že je „zásadní, aby policie úzce spolupracovala se všemi dalšími organizacemi, jež mohou přispět k vymýcení rasismu, zejména s dalšími veřejnými institucemi a – především – občanskými skupinami a nevládními organizacemi“ (EUMC 2005, 45). Ovšem návod či vlastně jakákoliv informace o tom, jak by taková spolupráce měla fungovat v praxi, a jak by do procesu měly být zapojeny oběti, ve zprávě EUMC chybí. Potřeba multiinstitucionální spolupráce a zapojení obětí do procesu je opakovaně zdůrazněna v poslední výroční zprávě Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA), jež doporučuje, aby „členské státy zvážily rozvoj opatření trestní justice vůči problému rasistického násilí a kriminality za účelem řešení specifických potřeb a práv obětí rasismu. V tomto ohledu může jejich činnost zlepšit multiinstitucionální postup, jenž zahrnuje těsnou spolupráci

s organizacemi občanské společnosti“ (2007, 161). Ačkoliv je třeba uznat, že FRA (a předtím EUMC) nemá ve svém statutu přímý mandát zasahovat svou činností do politiky, týkající se problematiky policejní a justiční spolupráce ve třetím pilíři, a může kromě prezentace výzkumných poznatků pouze nabízet „názory“, výzkum skutečné praxe multiinstitucionální práce, jenž by patřil do její působnosti, chybí. Vzhledem k těmto mezerám v evaluaci politiky měl výzkum, z něhož tento příspěvek čerpá, za cíl evaluovat Londýnské fórum pro rasově motivované trestné činy, jako model dobré praxe pro multiinstitucionální partnerství v jiných městech a regionech členských států EU.⁵⁰ Výzkum došel k závěru, že model Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy je potenciálně přenosný do členských států EU, ovšem vyžadovalo by to vysokou míru politického odhodlání a odhodlání vysokých představitelů státních a dobrovolnických organizací, potenciálně zapojených do multiinstitucionálního systému. Dále, mají-li být do procesu multiinstitucionální politiky zapojeny oběti, musí být taková účast velmi opatrně řízena a může vyžadovat od zapojených organizací nové způsoby práce, aby bylo zabráněno sekundární viktimizaci, jak bude rozebráno v tomto příspěvku.

Multiinstitucionální práce a oběti rasově motivovaných trestných činů z nenávisti ve Spojeném království

Multiinstitucionální přístup k řešení rasově motivovaných trestných činů má ve Spojeném království dlouhou tradici. Ústřední vláda má bohatou minulost v oblasti evaluace multiinstitucionálních opatření a vydávání doporučení pro dobrou praxi. Po dvě desetiletí politického vedení multiinstitucionální práce od počátku osmdesátých let se výslovně uznávalo, že multiinstitucionální systém musí nejen reagovat na potřeby obětí, ale že by v tomto systému jako partneři institucí ze státního sektoru měli být zastoupeni představitelé veřejnosti a občanské organizace, zastupující viktimizované komunity. Zpráva ministerstva vnitra „Rasově motivované útoky“ (*Racial Attacks*) z roku 1981, vítaná proto, že „poprvé zařadila rasově motivované útoky na politický program“ (UK Home Office 1989, 1), výslovně zmínila potřebu spolupráce a koordinace mezi místními úřady a mezi místními úřady a místní komunitou, v oblasti politiky i praxe postupu proti problému rasově motivovaných incidentů (UK Home Office 1981, odst. 52, 84 a 86). Zpráva nicméně nenabízí žádný návod, jak by mohla být multiinstitucionální a komunální koordinace organizována. V důsledku toho je referenčním bodem, obvykle užívaným v odborné literatuře ve vztahu

⁵⁰ Metodologie výzkumu je popsána v díle Iganski 2007.

k původu multiinstitucionální práce ve Spojeném království, zpráva Výboru pro vnitřní věci Dolní sněmovny „Rasově motivované útoky a obtěžování“ (*Racial Attacks and Harassment*) z roku 1986, jež prezentovala multiinstitucionální přístup jako zásadní pro účinné řešení rasově motivované kriminality (UK House of Commons Home Affairs Committee 1986). Multiinstitucionální práce se následně stala jednou z dominantních forem opatření státu v budoucím politickém programu řešení rasově motivované kriminality po dvě následná desetiletí.

V návaznosti na zprávu Výboru pro vnitřní věci z roku 1986 zřídila Ministerská skupina pro prevenci kriminality (*Ministerial Group on Crime Prevention*) meziresortní pracovní skupinu, Skupinu pro rasově motivované útoky (*Racial Attacks Group*), vedenou ministerstvem vnitra, se zástupci klíčových vládních resortů, Metropolitní policie, Komise pro rasovou rovnost (*Commission for Racial Equality*), a Společného výboru proti rasismu (*Joint Committee Against Racism*). První zpráva Skupiny pro rasově motivované útoky „Reakce na rasově motivované útoky a obtěžování“ (*The Response to Racial Attacks and Harassment*) byla publikována v roce 1989 (UK Home Office 1989). Doporučení, obsažená ve zprávě, vedla v následujících deseti letech ke značnému množství zvláštních instrukcí v oblasti multiinstitucionálních opatření, spolu s evaluací míry, v níž byly instrukce plněny. Ve vztahu k zaměření tohoto příspěvku na začlenění obětí trestných činů z nenávisti do politiky v oblasti trestní justice, zpráva především uvedla, že: „Zapojení příslušníků menšinových komunit je podle našeho názoru obzvláště důležité, neboť budou mít klíčovou roli při identifikaci povahy problému a při stanovování priorit pro jeho řešení“ (UK Home Office 1989, odst. 206).

Po vydání zprávy Skupiny pro rasově motivované útoky z roku 1989 vláda činnost Skupiny obnovila, a v roce 1991 byla vydána druhá zpráva „Udržet tempo“ (*Sustaining the Momentum*), jež hodnotila míru, v níž byla úspěšně realizována doporučení z první zprávy (UK Home Office 1991). Další směrnice pro multiinstitucionální opatření byla publikována Komisí pro rasovou rovnost (CRE) v roce 1995 (CRE 1995). Třetí zpráva Skupiny pro rasově motivované útoky, „Přijímat opatření“ (*Taking Steps*), následovala krátce poté v roce 1996. Pokud jde o zapojení komunity do multiinstitucionálního systému a význam začlenění obětí do politického procesu, doporučila zpráva, aby zástupce dobrovolnického sektoru či představitel komunity dostal za úkol vedení multiinstitucionální skupiny, třeba na principu rotace (UK Home Office 1996, 54). Zpráva též doporučila, že tam, kde došlo k závažným případům rasově motivovaných útoků, by mohly být v rámci vyšetřování případů svolány

schůzky s místní komunitou, což by mohlo mít zvláštní význam pro budování důvěry komunity (UK Home Office 1996, 12).

Rasově motivované trestné činy z nenávisti a multiinstitucionální spolupráce na celoměstské úrovni v Londýně

Na konci devadesátých let bylo ve Spojeném království ohledně multiinstitucionální práce vydáno další významné oficiální doporučení, jež mělo přímý vliv na zřízení Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy. Zpráva z šetření ve věci Stephen Lawrence, vydaná v roce 1999 (Macpherson 1999), zmínila mezery ve „spolupráci, sdílení informací a zkušeností mezi institucemi“, a doporučila, aby byl stupeň multiinstitucionální spolupráce a výměny informací⁵¹ zařazen jako jeden z řady výkonových indikátorů, jež by měly být jako ministerská priorita zavedeny pro všechny policejní útvary, s cílem zvýšit důvěru v policejní činnost mezi komunitami etnických menšin⁵². Úřad Metropolitní policie⁵³ vytvořil ke zvážení doporučení ze šetření pracovní skupinu se zástupci organizací, pokrývajících státní i dobrovolnický sektor, a to lokálních i s působností v celém Londýně. Pracovní skupina doporučila, aby řízení a vedení v oblasti potírání rasově motivovaných trestných činů z nenávisti v hlavním městě bylo svěřeno stálému Fóru. Následně bylo na schůzi Dolní sněmovny v květnu 2003 formálně zřízeno Londýnské fórum pro rasově motivované trestné činy.⁵⁴ Samotné členství ve Fóru je strukturováno na bázi multiinstitucionálního partnerství, sestávajícího z klíčových organizací s působností v oblasti řešení rasově motivované kriminality pro celý Londýn, a to zejména Služby Metropolitní policie, Královské prokuratury, Úřadu vlády pro Londýn (*Government Office for London*), Londýnské probační služby a Úřadu pro Velký Londýn. Členy se stali též zástupci nestátního sektoru, což vytváří ve Fóru mix vládních a nevládních organizací.⁵⁵

V rámci hlavní činnosti Fóra klíčové instituce veřejné správy, policie a obecní rada – odpovědné za řešení rasově motivované kriminality na místní úrovni v městských obvodech

⁵¹ Macpherson (1999), doporučení 2 (iv), strana 327.

⁵² Tamtéž, doporučení 1, strana 327.

⁵³ Úřad Metropolitní policie je nezávislý státní orgán, zřízený v červenci 2000 na základě zákona o Úřadu pro Velký Londýn (*Greater London Authority Act*) z roku 1999. Kontroluje a podporuje činnost Služby Metropolitní policie.

⁵⁴ „London–Wide Race Hate Crime Forum House of Commons Launch“, tisková zpráva Úřadu Metropolitní policie, 13. května 2003; <http://www.mpa.gov.uk/issues/racehate/lrhcf-01.htm>

⁵⁵ Úplný seznam členů Fóra je uveden ve výroční zprávě Fóra na adrese: <http://www.mpa.gov.uk/downloads/issues/racehate/lrhcf-annualrep2004-5.pdf> (strana 14).

Londýna - informují Fórum o svém postupu při potírání rasově motivovaných incidentů. Tyto prezentace představují mechanismus, jak mohou členové Fóra systematicky obvod po obvodu zkoumat a kontrolovat praxi a činnost institucí veřejné správy. Třebaže složení Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy není nikterak jedinečné v rámci multiinstitucionální práce ve Spojeném království, prezentace jednotlivých obvodů patrně znamenají určitou inovaci Fóra. Prezentace byly zahájeny na počátku roku 2004, kdy bylo vybráno osm městských obvodů s nejvyšší mírou registrovaných rasově motivovaných incidentů v období od dubna 2002 do dubna 2004 podle policejních statistik. Do konce roku 2007 byly k podání informace na Fóru přizvány všechny londýnské městské obvody.

Proces plánování a přípravy prezentace byl do značné míry řízen pracovníky Fóra a samotné prezentace byly pečlivě strukturovanou činností. Důležité je, že příprava na prezentaci představovala pro městský obvod cennou příležitost pro kontrolu a revizi systému multiinstitucionální práce a služeb v oblasti potírání rasově motivované kriminality na jejich území, a v některých případech též impuls pro aktivitu zúčastněných organizací. Prezentace, které na Fóru předváděly týmy z institucí veřejné správy v městských obvodech, byly propracovaná a pečlivě inscenovaná vystoupení, neboť, jak uvedl jeden respondent z řad policie:

Velitelé obvodů (policie) nechtějí chodit na takováto fóra, aby tam vypadali nepřipraveně. Chtějí tam přijít a působit profesionálně, tak jako celý tým. Proto tomu předchází spousta práce.⁵⁶

Někteří účastníci z městských obvodů nicméně vnímali schůzky, na kterých probíhaly prezentace, jako konfliktní události vzhledem k útočnému způsobu, jakým se měli někteří členové Fóra na prezentující obracet. Dalším problémem, který je ústředním tématem tohoto příspěvku, bylo zařazení popisu zkušeností obětí s rasově motivovanými trestnými činy a jejich následných zkušeností s institucemi, jež se na řešení jejich případu podílely. Cílem bylo prezentovat případ, jenž trval dostatečně dlouhou dobu na to, aby přinášel informace jako obecná případová studie pro instituce v daném obvodu i kdekoliv po celém Londýně. Před prezentací byly obvody instruovány, že cílem Fóra bude prezentovat případ, nikoliv

⁵⁶ K usnadnění otevřené diskuse v rámci rozhovorů dostali všichni respondenti záruku anonymity v tom smyslu, že nic z toho, co uvedou, nebude možno přiřadit ke konkrétní osobě, a to ani přímo na základě jména, ani nepřímým způsobem, jako je identifikace organizační příslušnosti a pozice.

s očekáváním, že by konkrétní případ byl na schůzce vyřešen, ale aby sloužil účelu širšího předávání politických zkušeností. Jeden ze členů Fóra byl ohledně hodnoty pohledu oběti dosti nevybíravý:

O co jde, když nebudete mluvit s oběťmi a zjišťovat jak se cítí a co se děje? Velitel obvodu a vrchní ředitel mají dobré úmysly, ale je to v jejich kořenech. Co se děje, když jsou prezentováni s obětí rasového obtěžování? Oni se tím nezabývají. Nemají tušení, kdo se tím zabývá.

Slovy jiného člena Fóra, vysvětlení zkušeností oběti sloužilo jako „kontrola reálnosti“ při prezentaci. I když bylo poskytnutí perspektivy oběti některými členy Fóra zamýšleno jako jedna ze silných stránek prezentací, bylo jasné, že tento proces musí být veden velmi opatrně. Praxe na jedné schůzce Fóra, sledované v rámci výzkumu, nebyla pozitivní, neboť obětem vadilo, že měly k vyjádření málo času ve srovnání s časem, který byl k dispozici pro připravené prezentace institucí, což zdůraznil jeden z účastníků schůzky:

Časové rozdělení nebylo správné. Rada a policie měly na své projevy většinu času ... Strávily většinu času tím, že vysvětlovaly, jak jsou dobré, a jak potírají rasově motivované trestné činy, ale pokud jde o realitu a kritiku, na ty nebylo dost času ... Poškozený v podstatě nemohl ani dokončit. To, co říkal, mohlo být stručnější, ale nedostal se ani do poloviny, ani do desetiny svého příběhu. Myslím, že by mělo být méně času pro radu a víc pro oběť.

Poskytnutí dostatečného času obětem pro představení jejich příběhu na schůzkách Fóra zdůraznil jeden z respondentů z obvodu:

Když jste obětí rasově motivovaného obtěžování, ničí to váš život, úplně to váš život ovládá. Někdy to protahují, ale je to jediná chvíle, kdy cítí, že je někdo opravdu poslouchá. Možná mu mohli nechat trochu víc času, aby o svých problémech mluvil. Nemyslím, že měl dost času, aby o svých problémech pohovořil ... Nemyslím, že dostal šanci.

Dopad na oběť byl jednoznačný:

Odešel velice rozrušený a naštvaný, protože nedostal příležitost promluvit. Jeho případ probíhal mnoho a mnoho let a on toho měl evidentně hodně co říct a nedostal k tomu šanci.

Vedle nedostatku příležitostí pro oběti prezentovat své zkušenosti na Fóru, cítili někteří účastníci, že podobně byla na schůzkách upírána možnost promluvit skupinám, hájícím zájmy obětí, a organizacím na podporu obětí. Tento problém vyplynul z rozhovorů s některými členy Fóra ze sektoru mimo veřejnou správu, kteří, ačkoliv v principu Fórum podporovali a chtěli se jej aktivně účastnit, vyjadřovali určité zásadní připomínky, pokud jde o složení a následnou činnost Fóra.

Panoval silný názor, že dobrovolnický sektor neměl rovné postavení s institucemi ze sektoru veřejné správy, pokud jde o členství ve Fóru, v důsledku čehož byla vláda a kontrola nad činností Fóra převedena z dobrovolnického sektoru na zúčastněné instituce veřejné správy. Jeden člen z organizace dobrovolnického sektoru viděl účast v tomto systému jako výchozí bod pro budoucí inkluzivnější činnost, přičemž s organizací Fóra nebude spokojen, dokud nebude dosaženo rovnosti mezi sektory. Jedním z navržených prostředků nápravy nerovnosti bylo zřízení podskupiny členů z dobrovolnického sektoru, jež by pracovala na specifických úkolech v rámci činnosti Fóra. Dalším navrženým prostředkem nápravy bylo rovné rozdělení členství ve Fóru mezi instituce veřejné správy a ostatní instituce, přičemž na řízení Fóra by se podíleli členové obou sektorů, tak aby dobrovolnický a občanský sektor dostaly skutečnou „moc“. Ovšem jeden účastník z dobrovolnického sektoru, který sdílel názor o nerovnosti mezi dobrovolnickým sektorem a sektorem veřejné správy ve Fóru, se zároveň domníval, že vedoucí roli by měl mít sektor veřejné správy:

Myslím, že je asi v pořádku, aby vedení Fóra ve smyslu jeho řízení zůstalo na orgánu veřejné správy, protože se uznává, že orgány veřejné správy mají odpovědnost, pokud jde o prevenci rasově motivované kriminality. A myslím, že místo dobrovolnického sektoru je v oblasti ovlivňování této agendy a spolupráce v partnerství s orgány veřejné správy, ale nikoliv nutně v jejím řízení v rámci svých hlavních povinností.

Podle tohoto člena Fóra, jakkoliv je třeba využít plně znalostí dobrovolnického sektoru pro účely aktivit Fóra, původním důvodem pro zřízení Fóra v reakci na nedostatky na straně institucí veřejné správy, zjištěné šetřením ve věci Stephena Lawrence, bylo, aby sektor veřejné správy adekvátně reagoval na problém rasově motivované trestné činnosti, a tento důvod nadále přetrvává.

Na první pohled se může jevit rozpor mezi voláním po rovnosti členství ve Fóru mezi sektorem veřejné správy a ostatními členy, a současně voláním po tom, aby hlavní odpovědnost v oblasti rasově motivované trestné činnosti nesl sektor veřejné správy. Ovšem o žádný rozpor se nejedná, vezmou-li se v úvahu rozdílné role, jež mají hrát rozdílné sektory, ve světle nedostatků na straně sektoru veřejné správy, zjištěných šetřením v Lawrencově věci. Paradoxně však položení břemene vedení opatření proti rasově motivované kriminalitě na sektor veřejné správy, aby byly odstraněny dřívější chyby sektoru, může bránit zapojení dobrovolnického sektoru tím, že v dané agendě převládne.

Závěry: zkušenosti z Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy

Multiinstitucionální práce je v současnosti ve Spojeném království patrně přijímána jako běžný způsob postupu vůči kriminalitě, narušování veřejného pořádku a bezpečnosti obyvatel, a význam spolupráce mezi policií a dalšími orgány veřejné správy při potírání rasově motivované trestné činnosti byl v průběhu dvou desetiletí zdůrazňován v politických doporučeních. Navzdory tomu však výzkum na konci devadesátých let ukázal, že v některých z největších měst a obcí Spojeného království nebylo zřízeno žádné multiinstitucionální fórum pro řešení rasově motivované kriminality (Lemos 2000). V tomto kontextu se komplexní multiinstitucionální systém proti rasově motivované trestné činnosti, vybudovaný v londýnských městských obvodech, jeví jako výjimka, nikoliv pravidlo, pokud jde o národní obraz Spojeného království, a zřízení Londýnského fóra pro rasově motivované trestné činy představuje obzvlášť významnou inovaci. Struktura místní samosprávy v Londýně, kde je obyvatelstvo v rámci systému londýnských městských obvodů rozděleno do obdoby třiceti dvou malých měst či velkých obcí (plus londýnská City), v tom jistě hraje svou roli. Londýn však není unikátní ve srovnání s některými jinými městy či regiony ve Spojeném království či jinde v Evropě, a Fórum nabízí pro tyto oblasti potenciálně poučné zkušenosti.

Dřívější výzkum ukázal, že multiinstitucionální způsob práce je jednodušší zachovat v menších aglomeracích, vzhledem k menšímu počtu zapojených institucí a tím i menšímu potenciálu „zmateného řízení, slabé komunikace, konfliktů a nedostatku odhodlání na straně některých jednotlivců a institucí“ (Lemos 2000, 48), s nimiž se lze setkat ve větších městech. Ale navzdory přínosům malých rozměrů mohou být opatření pro multiinstitucionální práci na místní úrovni nesoustavná a nerovnoměrná při pohledu z celoměstské či regionální perspektivy. Kromě toho jsou klíčové instituce veřejné správy, účastníci se multiinstitucionálního partnerství na místní úrovni, jako jsou policie, královská prokuratura a probační služba, také řízeny a organizovány na celoměstské či regionální úrovni a při absenci partnerství na vyšší geografické úrovni převládne nedostatek koordinace. V případě Londýna nabízí takové partnerství Londýnské fórum pro rasově motivované trestné činy, jenž představuje třetí pilíř multiinstitucionální práce vedle dvou pilířů partnerství při poskytování služeb a partnerství při tvorbě politiky pro řešení rasově motivované trestné činnosti z nenávisti na místní úrovni v londýnských městských obvodech.

Pokud jde o politické zkušenosti, tento příspěvek se konkrétně zaměřil na začlenění obětí trestných činů z nenávisti do činnosti Fóra. Téměř před desetiletím tvrdila Joanna Shaplandová, že „trestní justice je chápána odděleně od obětí, přičemž oběti se pokládají za spíše otravnou skupinu, která stojí mimo justici, ale pro kterou se nyní musíme snažit vytvářet určitý druh přístupu a zavádět určité úlevy“ (Shapland 2000, 148). Na rozdíl od trendu, který Sheplandová identifikovala, nabízí Londýnské fórum pro rasově motivované trestné činy příklad dobré etické praxe tím, že začleňuje pohled oběti do kontrolního procesu v obvodech, buď přímo prostřednictvím oběti osobně, nebo prostřednictvím organizace z dobrovolnického sektoru, která s oběti pracuje. Výzkumné poznatky, prezentované v tomto příspěvku, ukazují jak potenciálně významnou roli perspektivy oběti, tak i to, jak může být začlenění takové perspektivy jedním z nejcitlivějších a nejproblematictějších prvků multiinstitucionální práce při potírání rasově motivované trestné činnosti. Účast obětí na kontrolních informačních schůzkách jednoznačně musí být citlivě vedena a prezentaci případu oběti musí být vyhrazen dostatečný čas, tak aby oběti nebyly demotivovány institucemi veřejné správy, které se schůzek účastní, a v důsledku opakovaně viktimizovány. Musí být též citlivě vedena, aby bylo zajištěno, že účelem prezentace případu oběti bude poskytnutí zkušeností v oblasti potírání rasově motivovaných trestných činů nad rámec daného konkrétního případu, než aby se jednalo o vylíčení případu jedné konkrétní osoby. Dále, navzdory úspěchu Fóra při zapojování institucí veřejné správy do partnerské spolupráce na úrovni celého Londýna, se

k oslabené roli, kterou může hrát perspektiva oběti jako podklad pro strategickou činnost Fóra, připojuje negativum nerovného zastoupení a účasti dobrovolnického sektoru na činnosti Fóra, a tato skutečnost je obzvlášť relevantní, vezmeme-li v úvahu, že institucím veřejné správy bývá oznamována jen menší část trestných činů z nenávisti, takže tyto instituce mají informace jen o dílčím obrazu celého problému.

Odkazy:

- Commission for Racial Equality (1995). *Action on Racial Harassment. Guidance for Multi-Agency Panels*. London: Commission for Racial Equality.
- European Parliament Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1995). *Consultative Commission on Racism and Xenophobia* (DOC EN\CM\274\274586). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2007). *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- European Union Monitoring Centre (EUMC) (2005). *Policing Racist Crime and Violence. A Comparative Analysis*. Vienna: European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- European Union Monitoring Centre (EUMC) (2005). *Racist Violence in 15 EU Member States*. Vienna: European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Iganski, P. (2007). *Evaluation of the London-Wide Race Hate Crime Forum*. London: London Probation Service.
- Iganski, P. (2008). *Hate Crime and the City*. Bristol: Policy Press.
- Lemos, G. (2000). *Racial Harassment: Action on the Ground*. London: Lemos & Crane/Joseph Rowntree Foundation.
- Macpherson, Sir William (1999). *The Stephen Lawrence Inquiry*. London: HMSO.
- Shapland, J. (2000). „Victims and Criminal Justice: Creating Responsible Criminal Justice Agencies“. In Adam Crawford and Jo Goodey (eds.): *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice. International Debates*. Aldershot: Ashgate pp. 147-164.
- UK Home Office (1981). *Racial Attacks. Report of a Home Office Study*. London: Home Office.
- UK Home Office (1989). *The Response to Racial Attacks and Harassment: Guidance for Statutory Agencies. Report of the Inter-Departmental Racial Attacks Group*. London: Home Office.
- UK Home Office (1991). *Sustaining the Momentum. Second Report of the Inter-Departmental Racial Attacks Group*. London: Home Office.
- UK Home Office (1996). *Taking Steps. Multi-Agency Responses to Racial Attacks and Harassment. The Third Report of the Inter-Departmental Racial Attacks Group*. London: Home Office.
- UK Home Office (1999). *In This Together. Tackling Racial Incidents: Good Practice in Multi-Agency Working*. London: Home Office.
- UK House of Commons Home Affairs Committee (1986). *Racial Attacks and Harassment*, HC409. London: HMSO.

TRESTNÉ ČINY Z NENÁVISTI

Příspěvky ze Stockholmského kriminologického sympozia 2006 a 2007

Editoři: Joanna Goodey
Kauko Aromaa
Překlad: Agentura Pylon
Vydavatel: Institut pro kriminologii a sociální prevenci
Nám. 14. října 12, Praha 5
Určeno: Pro odbornou veřejnost
Tisk: Vydavatelství KUFR s.r.o.
Naskové 3, Praha 5
Dáno do tisku: březen 2012
Edice: Prameny
Vydání: první
Náklad: 70 ks

www.kriminologie.cz

ISBN 978-80-7338-121-9