



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 december 2021
(OR. en)

14919/21
ADD 1

JAI 1403
FREMP 297

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	9 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Betreft:	BIJLAGE bij de MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven
----------	---

Brussel, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

ANNEX

BIJLAGE

bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven
tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven**

BIJLAGE

BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het toevoegen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde vormen van criminaliteit

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 17, lid 1,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 83, lid 1, derde alinea,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Alle vormen en uitingen van haat en onverdraagzaamheid, met inbegrip van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, zijn onverenigbaar met de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”) verankerde waarden van de Unie — menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Die waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.
- (2) De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Zij beoogt een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, onder meer door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat.
- (3) Uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) kunnen het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. Die vormen van criminaliteit worden in dat artikel opgesomd.
- (4) De huidige lijst van vormen van criminaliteit maakt het niet mogelijk minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.
- (5) Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad² voorziet in doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties voor racistische en xenofobe

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, die in de hele Unie van toepassing zijn. Het verplicht de lidstaten ertoe om haatzaaiende uitlatingen (d.w.z. het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afkomst of nationale of etnische afstamming) strafbaar te stellen. Hetzelfde geldt voor alle andere delicten die met racistische of xenofobe motieven worden gepleegd.

- (6) Dat het nodig is haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op andere dan de onder Kaderbesluit 2008/913/JBZ vallende gronden, met name op grond van geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap, doeltreffend aan te pakken, werd vastgesteld in de strategieën voor een Unie van gelijkheid, namelijk de strategie voor gendergelijkheid 2020-2025³, de strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025⁴ en de strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030⁵.
- (7) De EU en al haar lidstaten zijn partij bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Artikel 16 van het verdrag over de vrijwaring van uitbuiting, geweld en misbruik bepaalt dat de partijen alle passende wetgevende, bestuurlijke, sociale, educatieve en andere maatregelen nemen om personen met een handicap te beschermen. Personen met een handicap moeten zowel binnen- als buitenshuis worden beschermd tegen alle vormen van uitbuiting, geweld en misbruik. De partijen moeten ook alle passende maatregelen nemen om alle vormen van uitbuiting, geweld en misbruik te voorkomen. Artikel 17 over de bescherming van de persoonlijke integriteit bepaalt dat elke persoon met een handicap op voet van gelijkheid met anderen recht heeft op eerbiediging van zijn lichamelijke en geestelijke integriteit.
- (8) Zoals ook op internationaal niveau wordt erkend⁶, worden haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven gekenmerkt door vooroordelen die aanzetten tot het optreden van de dader tegen personen of groepen die beschermde kenmerken delen of als zodanig worden gepercipieerd. Haat is een intrinsiek bijzonder kenmerk van beide fenomenen, dat deze bredere groep misdrijven met elkaar verbindt.
- (9) Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven ondermijnen de grondrechten en fundamentele waarden waarop de Unie berust, met name de menselijke waardigheid en gelijkheid. Bovendien brengen zij niet alleen schade toe aan de individuele slachtoffers, maar ook aan bredere gemeenschappen en de

² Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55).

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025", van 5.3.2020, [COM\(2020\)152](#).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025", van 12.11.2020, [COM\(2020\) 698](#).

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030", van 3.3.2021, [COM\(2021\) 101](#).

⁶ Zie bijvoorbeeld Aanbeveling R (97) 20 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over haatzaaiende uitlatingen en Besluit nr. 9/09 van de OVSE-ministerraad over de bestrijding van haatmisdrijven van 2 december 2009.

samenleving in het algemeen, onder meer doordat zij een verlamrend effect hebben op de vrijheid van meningsuiting. Zij belemmeren pluralisme en verdraagzaamheid doordat zij leiden tot polarisatie en negatieve gevolgen hebben voor het openbaar debat en het democratische leven.

- (10) De vrijheid van meningsuiting en van informatie is verankerd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en is een van de essentiële grondslagen van een democratische samenleving. Haatzaaiende uitlatingen als misdrijf aanmerken is noodzakelijk om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen en beantwoordt daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang. Alle Uniewetgeving die de lidstaten verplicht haatzaaiende uitlatingen strafbaar te stellen en aldus gevolgen heeft voor het recht op vrijheid van meningsuiting, moet evenredig zijn en de essentie van het recht op vrijheid van meningsuiting eerbiedigen.
- (11) Haatzaaiende uitlatingen kunnen niet alleen tot conflicten leiden, maar ook tot haatmisdrijven. Beide verspreiden zich over de nationale grenzen heen. Haatzaaiende uitlatingen worden gemakkelijk gereproduceerd en op grote schaal verspreid, zowel online via het internet, onder meer op sociale media, als offline via televisie-uitzendingen, openbare evenementen, geschreven pers en politieke uitlatingen. Haatmisdrijven kunnen worden gepleegd of gefaciliteerd door netwerken met leden uit verschillende landen, die tot fysieke aanvallen aanzetten of deze organiseren of uitvoeren. Meer in het algemeen heeft haatcriminaliteit een overloopeffect in de lidstaten, wat bijdraagt tot een klimaat van angst en tot sociale conflicten kan leiden.
- (12) Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn wijdverbreid in de Unie en zijn de afgelopen jaren toegenomen. Met name de COVID-19-pandemie heeft de gevoelens van onveiligheid, isolement en angst vergroot. Dit heeft gezorgd voor een klimaat waarin haatzaaiende uitlatingen gedijen, terwijl ze ook worden gebruikt om reeds gemarginaliseerde bevolkingsgroepen te viseren, wat ook tot haatmisdrijven heeft geleid.
- (13) Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven ondermijnen de fundamentele waarden die zijn verankerd in artikel 2 VEU. De bijzondere ernst van deze gedragingen, gezien de gevolgen ervan voor de grondrechten en de fundamentele waarden, en de grensoverschrijdende aard ervan vragen om gezamenlijk optreden op het niveau van de Unie. Een gemeenschappelijke strafrechtelijke respons van de Unie is noodzakelijk om de problemen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven doeltreffend aan te pakken. Dit zou ook zorgen voor een consistente bescherming van de slachtoffers van haatmisdrijven en voor toegang tot de speciale beschermingsmaatregelen voor de meest kwetsbare slachtoffers. Een gemeenschappelijke aanpak moet ook de justitiële samenwerking tussen de lidstaten versterken, hetgeen noodzakelijk is gezien de grensoverschrijdende dimensie van deze fenomenen.
- (14) Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven voldoen derhalve aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU en kunnen worden aangemerkt als een andere “vorm van criminaliteit” naast de reeds in die bepaling genoemde vormen van criminaliteit.
- (15) Daarom is het in een eerste fase noodzakelijk de lijst van vormen van criminaliteit van artikel 83, lid 1, VWEU uit te breiden tot haatzaaiende

uitlatingen en haatmisdrijven, zodat in een tweede fase materiële secundaire wetgeving kan worden aangenomen met minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

- (16) Dit besluit mag geen afbreuk doen aan de eventuele acties die in een tweede fase worden ondernomen. Het loopt met name niet vooruit op de werkingssfeer en de inhoud van de later voor te stellen secundaire wetgeving.
- (17) Het voorstel van de Commissie voor dergelijke secundaire wetgeving moet worden opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor betere regelgeving, met inbegrip van een effectbeoordeling en een brede raadpleging. Bij de voorbereiding van dergelijke secundaire wetgeving moet de Commissie met name de lidstaten raadplegen, onder meer over de specifieke kenmerken van nationale wetgevingskaders op het gebied van strafrecht en grondrechten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn een vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter