

Bruksela, 10 grudnia 2021 r.
(OR. en)

14919/21
ADD 1

JAI 1403
FREMP 297

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	9 grudnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 777 final
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.12.2021 r.
COM(2021) 777 final

ANNEX

ZAŁĄCZNIK

do

KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o
nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści**

ZAŁĄCZNIK

DECYZJA RADY w sprawie dodania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 17 ust. 1,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 83 ust. 1 akapit trzeci,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego¹,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Wszelkie formy i przejawy nienawiści i nietolerancji, w tym nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, są niezgodne z unijnymi wartościami godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, zapisanymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”). Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.
- (2) Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków obejmujących zapobieganie przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz ich zwalczanie.
- (3) Na podstawie art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Te dziedziny przestępczości są wymienione w tym artykule.
- (4) Wykaz dziedzin przestępczości w obecnym brzmieniu nie pozwala na ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do określania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz kar za nie.
- (5) Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW² przewiduje skuteczne, proporcjonalne i odstrasające sankcje karne za nawoływanie do nienawiści i przestępstwa

¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

z nienawiści z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych, które to sankcje mają zastosowanie w całej Unii. Zobowiązuje państwa członkowskie do kryminalizacji nawoływania do nienawiści, tj. publicznego nawoływania do przemocy lub nienawiści ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową lub etniczną. Ten sam wymóg ma zastosowanie do wszystkich przestępstw innych niż nawoływanie do nienawiści popełnionych z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych.

- (6) Potrzebę skutecznego zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści ze względów innych niż objęte decyzją ramową 2008/913/WSiSW, w szczególności ze względu na płeć, orientację seksualną, wiek i niepełnosprawność, określono w strategiach na rzecz Unii równości, mianowicie: strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025³, strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025⁴ oraz strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030⁵.
- (7) UE i wszystkie jej państwa członkowskie są stroną Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Art. 16 tej konwencji, dotyczący wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć, stanowi, że strony powinny wprowadzić wszelkie odpowiednie środki ustawodawcze, administracyjne, społeczne, edukacyjne i inne w celu ochrony osób z niepełnosprawnościami. Osoby z niepełnosprawnościami powinny być chronione zarówno w domu, jak i poza domem, od wszelkich form wykorzystywania, przemocy i nadużyć. Strony powinny też wprowadzić wszelkie właściwe środki, aby zapobiegać wszelkim formom wykorzystywania, przemocy i nadużyć. Artykuł 17 dotyczący ochrony integralności osobistej stanowi, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej na zasadzie równości z innymi osobami.
- (8) Jak uznano również na szczeblu międzynarodowym⁶, nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści charakteryzują się motywami związanymi z uprzedzeniami, które to motywy skłaniają sprawcę do działania przeciwko osobom lub grupom mającym cechy objęte ochroną lub postrzeganych jako takowe. Nienawiść jest nieodłączną cechą szczególną obu tych zjawisk, łączącą tę szerszą grupę przestępstw.

² Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 55).

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” z 5.03.2020, [COM\(2020\) 152](#).

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025” z 12.11.2020, [COM\(2020\) 698](#).

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030” z 3.03.2021, [COM\(2021\) 101](#).

⁶ Zob. np. zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (97) 20 dla państw członkowskich w sprawie „mowy nienawiści” oraz decyzja Rady Ministerialnej OBWE nr 9/09 z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści.

- (9) Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści podważają podstawowe prawa i wartości, na których opiera się Unia, w szczególności ludzką godność i równość. Ponadto szkodzą one nie tylko poszczególnym ofiarom, lecz także szerszym społecznościom i całemu społeczeństwu, m.in. wywierając efekt mrozący na wolność wypowiedzi. Hamują one pluralizm i tolerancję, prowadząc do polaryzacji i negatywnie wpływając na debatę publiczną i życie demokratyczne.
- (10) Wolność wypowiedzi i informacji jest zapisana w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i jest jednym z podstawowych fundamentów demokratycznego społeczeństwa. Uznanie nawoływania do nienawiści za przestępstwo jest niezbędne do ochrony praw i wolności innych osób i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię. Wszelkie przepisy Unii zobowiązujące państwa członkowskie do kryminalizacji nawoływania do nienawiści, a tym samym wpływające na prawo do wolności wypowiedzi, powinny być proporcjonalne i szanować istotę tego prawa.
- (11) Nawoływanie do nienawiści może prowadzić nie tylko do konfliktów, lecz także do przestępstw z nienawiści. Oba te zjawiska rozprzestrzeniają się ponad granicami krajowymi. Nawoływanie do nienawiści jest łatwo powielane i szeroko udostępniane za pośrednictwem internetu, w tym mediów społecznościowych, a także poza internetem, w drodze przekazów telewizyjnych, wydarzeń publicznych, prasy drukowanej i wypowiedzi politycznych. Przestępstwa z nienawiści mogą być popełniane lub ułatwiane przez sieci z udziałem członków z szeregu krajów, którzy inspirują, organizują lub przeprowadzają ataki fizyczne. W szerszym ujęciu przestępstwa z nienawiści wywołują efekt rozlewania się na inne państwa członkowskie, co przyczynia się do tworzenia klimatu strachu i może powodować konflikty społeczne.
- (12) Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści to zjawiska powszechne w całej Unii i nasilające się w ostatnich latach. W szczególności pandemia COVID- 19 pogłębiła poczucie braku bezpieczeństwa, izolacji i strachu. To stworzyło atmosferę, w której nawoływanie do nienawiści rozkwita, a jednocześnie jest wykorzystywane przeciwko już zmarginalizowanym grupom społecznym, co prowadzi również do przestępstw z nienawiści.
- (13) Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści podważają fundamenty demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa oraz wspólne wartości zapisane w art. 2 TUE. Szczególna powaga tych zachowań, biorąc pod uwagę ich wpływ na podstawowe prawa i wartości, a także ich transgraniczny charakter wymagają wspólnego działania na szczeblu Unii. Konieczna jest wspólna reakcja Unii w zakresie prawa karnego, aby skutecznie stawić czoła wyzwaniom związanym z nawoływaniem do nienawiści i przestępstwami z nienawiści. Zapewniłoby to również spójną ochronę ofiar przestępstw z nienawiści, a także dostęp do szczególnych środków ochrony przyznanych najbardziej bezbronnym ofiarom przestępstw. Wspólne podejście powinno również wzmocnić współpracę sądową między państwami członkowskimi, która jest niezbędna ze względu na transgraniczny wymiar tych zjawisk.

- (14) Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści spełniają zatem kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE i można je uznać za kolejną „dziedzinę przestępczości” oprócz tych, które już wymieniono w tym przepisie.
- (15) W związku z tym konieczne jest rozszerzenie, jako pierwszy krok, wykazu dziedzin przestępczości w art. 83 ust. 1 TFUE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, aby umożliwić przyjęcie, jako drugi krok, przepisów materialnego prawa wtórnego ustanawiających normy minimalne odnoszące się do definicji nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz kar za nie.
- (16) Niniejsza decyzja nie powinna mieć wpływu na działania, które mogą zostać podjęte w ramach drugiego kroku. W szczególności nie ogranicza zakresu i treści prawa wtórnego, które ma następnie zostać zaproponowane, i pozostaje bez uszczerbku dla nich.
- (17) Wniosek Komisji dotyczący takiego prawa wtórnego powinien zostać przygotowany zgodnie z wymogami lepszego stanowienia prawa, w tym powinny mu towarzyszyć ocena skutków i szeroko zakrojone konsultacje. Podczas przygotowywania takiego prawa wtórnego Komisja powinna w szczególności przeprowadzić konsultacje z państwami członkowskimi, w tym w sprawie specyfiki krajowych ram prawnych dotyczących prawa karnego i praw podstawowych,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści stanowią dziedzinę przestępczości w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady,
Przewodniczący*