



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 10 декември 2021 г.
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 9 декември 2021 г.

До: Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 777 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА По-приобщаваща и защитена Европа: разширяване на списъка на престъпленията в Европа, за да обхване речта на омразата и престъпленията от омраза

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 777 final.

Приложение: COM(2021) 777 final



Брюксел, 9.12.2021 г.
COM(2021) 777 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**По-приобщаваща и защитена Европа: разширяване на списъка на
престъпленията в Европа, за да обхване речта на омразата и престъпленията от
омраза**

Омразата е омраза и никой не трябва да е длъжен да я понася

Урсула фон дер Лайен, председател на Европейската комисия
Реч за състоянието на Европейския съюз, септември 2020 г.

1. Въведение

В речта си за състоянието на Европейския съюз през 2020 г.¹ председателят на Комисията Урсула фон дер Лайен подчерта, че напредъкът в борбата с расизма и омразата е уязвим и че сега е моментът за промяна, за да се изгради един Съюз, който не просто осъжда проявите, а и ги санкционира. Тя обяви, че Комисията ще предложи *списъкът на престъпленията в ЕС да се разшири, за да обхване всички форми на престъпления от омраза и реч на омразата, било то поради раса, религия, пол или сексуална ориентация.*

Борбата с речта на омразата и престъпленията от омраза е част от действията на Комисията за насърчаване на основните ценности на ЕС и за гарантиране на зачитането на Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“). Всички форми и прояви на омраза и нетърпимост са несъвместими с ценностите, на които се основава ЕС — зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона и зачитане на правата на човека, включително правата на хората, принадлежащи към малцинствата. Тези ценности, които са заложени в член 2 от Договора за Европейския съюз („ДЕС“), са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализъмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

В действителност, както постановява член 19 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“), всяка форма на дискриминация — независимо дали е основана на пола, расата или етническият произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация — е забранена. В същото време свободата на изразяване на мнение е един от стълбовете на демократичното и плуралистичното общество и трябва да бъде силно защитена. Освен това, както е посочено в член 67 от ДФЕС, ЕС трябва да представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права. Чрез своите мерки Съюзът трябва да осигури високо равнище на сигурност за предотвратяване на престъпността, расизма и ксенофобията, както и за борба с тях.

Речта на омразата и престъпленията от омраза засягат не само отделните жертви и техните общности, като им причиняват страдание и ограничават основните им права и свободи, но и обществото като цяло. Омразата подкопава самите основи на нашето общество. Тя отслабва взаимното разбирателство и зачитането на многообразието, върху които са изградени плуралистичните и демократичните общества.

¹ [Състояние на Съюза през 2020 г.](#), [Писмо за намеренията](#), Брюксел, 16 септември 2020 г.

През последните десетилетия се наблюдава рязко увеличаване на речта на омразата и престъпленията от омраза в Европа². Омразата се превръща в обичайно явление³, като тя е насочена към отделни лица и групи лица, които споделят или за които се смята, че споделят „обща характеристика“, като например раса, етническа принадлежност, език, религия, гражданство, възраст, пол, сексуална ориентация, полова идентичност, изразяване въз основа на пола, полови белези или всяка друга основна характеристика, или съчетание от такива характеристики. Тези характеристики като цяло са забележими за другите и следователно за извършителите е по-лесно да се насочат към тях, те се отнасят до аспект на идентичността на дадено лице, който е неизменен или основен за себеусещането на лицето, като същевременно представлява характеристика на групов идентичност⁴.

Нарастващото използване на интернет и социалните медии доведе също така до повече реч на омразата онлайн през годините. Бързото споделяне на речта на омразата чрез цифровата реч се улеснява от ефекта на онлайн невъздържаността, тъй като предполагаемата анонимност в интернет и чувството за безнаказаност намаляват задръжките на хората да извършват подобни престъпления. Успоредно с това емоциите и уязвимостите се използват все по-често, включително при открит дебат за извличане на политически дивиденди, с цел разпространение на расистки и ксенофобски изявления и нападки, в много случаи подсилени от социалните медии⁵. Разпространението на омраза сред потенциално уязвима аудитория може да се наблюдава в широк диапазон на насилнически екстремизъм — от джихадистки до крайнодесен и крайноляв⁶. Това допринесе за поляризацията на обществото и на свой ред за увеличаване на разпространението на речта на омразата, по-специално срещу маргинализирани групи.

Причинената от пандемията от COVID-19 криза, засягаща общественото здраве, засили усещането за несигурност, изолация и страх, като създаде атмосфера, в която речта на омразата процъфтява. Самата пандемия беше използвана от различни екстремистки идеологически движения за насочване към конкретни групи от населението (на различни основания, включително гражданство, религия, раса, пол, сексуална ориентация, цвят на кожата и дори възраст), което също доведе до престъпления от омраза⁷.

Комисията има за цел да представи разширение на списъка с области на престъпност в ЕС, за да бъдат включени речта на омразата и престъпленията от омраза. В ЕС няма

² Вж. например годишните доклади на Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта (ЕКРН) за 2019 г. и 2020 г. на адрес: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> и <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; проучване, възложено от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Реч на омразата и престъпления от омраза в ЕС и оценката на подходите за регулиране на онлайн съдържанието), юли 2020 г.

³ Вж. Генерален секретар на ООН Антониу Гутериш, [Предговор](#) към стратегията и плана за действие на ООН за борба с речта на омразата, май 2019 г.

⁴ Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)/Бюро за демократични институции и права на човека (БДИПЧ), „[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)“ (Закони за престъпленията от омраза. [Практическо ръководство](#))

⁵ Вж. [констатации](#) от консултацията, организирана от Центъра за международен диалог и Европейския съвет за религиозни лидери/Религии за мирна Европа, 20 април 2021 г.; Член 19, „[Responding to „hate speech“: Comparative overview of six EU countries](#)“ (Да отговорим на „речта на омразата“. [Сравнителен преглед на шест държави от ЕС](#)), 2018 г.

⁶ [Доклад на Европол от 2021 г. относно ситуацията и тенденциите при тероризма в Европейския съюз.](#)

⁷ Указание на ООН [за справяне и противодействие на свързана с COVID-19 реч на омразата](#), 11 май 2020 г.

място за омраза. Борбата с нея следва да се води с всички възможни средства, включително чрез наказателното право.

2. Контекст на инициативата

В член 83, параграф 1 от ДФЕС се установява изчерпателен списък на областите на престъпност⁸, в които Европейският парламент и Съветът могат да установят минимални правила относно определянето на престъпления и санкции, приложими във всички държави — членки на ЕС. В него също така се предвижда, че в зависимост от **развитието на престъпността** Съветът може да приеме решение за определяне на **други области на особено тежка престъпност с трансгранично измерение**, произтичащо от **естеството или последиците** на тези деяния или от **особена необходимост за общо противодействие**.

Приемането от страна на Съвета на такова решение ще бъде първият етап към създаването на правно основание, необходимо за приемането, на втори етап, на обща правна рамка за борба с речта на омразата и престъпленията от омраза в целия ЕС. Такова бъдещо законодателство ще допълни настоящото право на ЕС, съгласно което се изисква криминализацията на речта на омразата и престъпленията от омраза, основани на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност (вж. раздел 2.2) и ще обхваща други специфични основания.

Беше извършена солидна подготвителна работа по тази инициатива, включително външно проучване⁹, обширна консултация с Комисията, както и голям брой налични доклади и проучвания.

2.1. Институционален контекст

Комисията представя тази инициатива въз основа на член 17, параграф 1 от ДЕС¹⁰ и следва двуетапната процедура, предвидена в член 83, параграф 1 от ДФЕС:

На първия етап, след като получи съгласието на Европейския парламент, Съветът единодушно приема решение, с което речта на омразата и престъпленията от омраза се определят като още една област на престъпност, отговаряща на критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС. С такова решение ще се разшири списъкът на областите на престъпност, изброени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, с цел речта на омразата и престъпленията от омраза да бъдат включени като престъпление в ЕС. Следователно така ще се осигури правно основание, позволяващо на Европейския парламент и Съвета да установят, чрез директиви, минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции в тази област на престъпност.

⁸ Този списък съдържа следните области на престъпност: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност.

⁹ [Проучване](#) в подкрепа на инициатива на Комисията за разширяване на списъка с престъпления в ЕС в член 83, параграф 1 от ДФЕС, за да обхване реч омразата и престъпления от омраза („подкрепящото проучване“). В подкрепящото проучване са представени подробно правните рамки за борба с речта на омразата и престъпленията от омраза във всички държави членки. В него също така се анализират и обобщават информация, данни и становища, събрани чрез обширна консултация на Комисията.

¹⁰ Съгласно член 17, параграф 1 от ДЕС: *Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока.*

Като втори етап Комисията може да предложи приемането на директиви за установяване на минимални правила относно определенията и санкциите за реч на омразата и престъпления от омраза от Европейския парламент и Съвета в съответствие с обикновената законодателна процедура.

Настоящата инициатива се отнася до първия етап и не засяга действията, които могат да бъдат предприети на втори етап. Тя не изпреварва и не предвижда обхвата и съдържанието на вторичното законодателство, което ще бъде предложено впоследствие. По същия начин, както е посочено по-горе, приемането на директиви засяга защитените от Хартата основни свободи, по-специално свободата на изразяване на мнение, включително свободата на печата и медиите.

След като решението на Съвета бъде прието, Комисията ще използва правото си на инициатива в съответствие с изискванията за по-добро регулиране. Тя ще извърши оценка на въздействието, за да прецени внимателно различните варианти за определяне на престъпления и санкции и техните въздействия върху основните права, по-специално върху свободата на изразяване на мнение и свободата на печата и медиите, които представляват стабилните основи на демократичното общество¹¹.

За да се определят точно обхватът и съдържанието на правилата, които могат да бъдат предложени, Комисията ще обърне специално внимание на развитието на речта на омразата и престъпленията от омраза с оглед на последните данни и тенденции. Такава внимателна оценка на развитието и тенденциите в обществото ще бъде особено уместна при определяне на съставните елементи на бъдещи престъпления. Това ще включва определяне на конкретните форми на реч на омразата и престъпления от омраза, които да бъдат криминализирани чрез позоваване на защитените характеристики на лицата и групите лица, към които са насочени.

При изготвянето на такова вторично законодателство, Комисията ще се консултира с държавите членки и Европейския парламент, включително относно особеностите на националните законодателни рамки, свързани с наказателното право и основните права. Комисията ще проведе и мащабна консултация с всички съответни заинтересовани страни, в тясно сътрудничество с Европейския парламент.

2.2. Борбата с речта на омразата и престъпленията от омраза като приоритет на ЕС

На равнището на ЕС вече е въведена рамка за твърд общ отговор на расистка и ксенофобска реч на омразата и престъпления от омраза чрез **Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета от 28 ноември 2008 г. относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право** („Рамковото решение“)¹². Целта на Рамковото решение е да се гарантира, че сериозните прояви на расизъм и ксенофобия подлежат на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни санкции в целия ЕС. С решението държавите членки се задължават да криминализират речта на омразата, т.е. публичното подбуждане към насилие или омраза въз основа на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност¹³. С него също така от държавите членки се изисква да

¹¹ Вж. член 52 от [Хартата на основните права на Европейския съюз](#)

¹² ОВ L 328, 6.12.2008 г., стр. 55—58.

¹³ Вж. член 1 от Рамковото решение.

гарантират, че за престъпления, различни от реч на омразата, такива расистки и ксенофобски мотиви са разглеждани като утежняващо обстоятелство или, при невъзможност, че са взети под внимание при определяне на размера на санкциите.

Комисията подкрепя усилията на държавите членки за ефективно прилагане на Рамковото решение чрез работата на **Групата на високо равнище за борба с расизма, ксенофобията и другите форми на нетърпимост**¹⁴ с цел разработване на обучения и изграждане на капацитет за правоприлагащите органи, подобряване на регистрирането на престъпленията от омраза и събирането на данни, както и насърчаване на жертвите да докладват за такива престъпления.

Тази инициатива е част от по-широк набор от действия на ЕС за борба с незаконната реч на омразата и насилническите екстремистки идеологии и тероризма онлайн, включително **Кодекса за поведение на ЕС във връзка с незаконните изказвания онлайн, пораждащи омраза**¹⁵, **Регламента относно справянето с разпространението на терористично съдържание онлайн**¹⁶ и **интернет форума на ЕС**¹⁷.

Съгласно Директивата за аудиовизуалните медийни услуги¹⁸ държавите членки трябва да гарантират, че платформите за споделяне на видеоклипове предприемат ефективни мерки не само срещу разпространението на съдържание, нарушаващо Рамковото решение, но и срещу реч на омразата, основана на което и да е от посочените в член 21 от Хартата основания. Освен това в предложението на Комисията за **Законодателен акт за цифровите услуги**¹⁹ се определя всеобхватна реформа, за да се гарантира безопасността на потребителите онлайн чрез задължения за борба с незаконното съдържание и системните рискове. В допълнение актуализацията на Европейската стратегия за по-добър интернет за децата²⁰ през 2022 г. ще има за цел да защити децата от онлайн заплахи, включително кибертормоз и реч на омразата.

Тази инициатива ще подкрепи **Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.**²¹ и **Стратегията на ЕС за борба с антисемитизма и подкрепа на еврейския живот**²². Тя ще допълни и неотдашните инициативи, насочени към

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

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

¹⁶ ОВ L 172, 17.5.2021 г., стр. 79—109.

¹⁷ **Интернет форумът на ЕС** е ръководена от Комисията и доброволна инициатива за съвместна работа с технологичния сектор и други съответни заинтересовани страни за борба с насилническо екстремистко съдържание онлайн.

¹⁸ Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69).

¹⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно единния пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020 г.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#)

²¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Съюз на равенство: План за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020—2025 г.“, [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020 г.

²² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Стратегия на ЕС за борба с антисемитизма и подкрепа на еврейския живот (2021—2030 г.)“ [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021 г.

насърчаване на равенството и зачитането на многообразието, като например **Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК за 2020—2025 г.**²³ Тези скорошни инициативи подчертаха необходимостта от гарантиране на решителни действия на равнището на ЕС в областта на наказателното право по отношение на речта на омразата и престъпленията от омраза на **основания, различни от расизма и ксенофобията**, по-специално на основата на пола, сексуалната ориентация, възрастта и наличието на физическо или умствено увреждане²⁴.

В Стратегията за равенство между половете (2020—2025 г.)²⁵ се определят действия за борба с основаното на пола насилие срещу жени и момичета, включително необходимостта от криминализиране на конкретни форми на насилие, основано на пола, на равнището на ЕС. Тази инициатива ще допълни предстоящото предложение за **директива за предотвратяване и борба с насилието срещу жени и домашното насилие**. Докато речта на омразата и престъпленията от омраза се характеризират с омраза, която в основата си е насочена към група лица, включително със значителни предубеждения по отношение на пола и омраза към жените, предстоящата директива ще криминализира, в рамките на компетентностите на ЕС, определени конкретни форми на насилие, при които да не се изисква наличие на елемент на омраза, и по-специално омраза срещу дадено лице като част от група лица. По този начин инициативата за разширяване на списъка с престъпления в ЕС създава допълнително правно основание за справяне с онези конкретни форми на тежка проява на насилие срещу жени, и момичета, които могат да бъдат определени и като мизогенна реч на омразата или престъпления от омраза с обективно установим мотив, породен от предубеждения по отношение на пола.

Тази инициатива ще допълни и **Стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.**²⁶, **Стратегията за правата на жертвите (2020—2025 г.)**²⁷ и **Директивата за правата на жертвите**²⁸. Тя също така ще бъде приведена в съответствие със заключенията на Съвета от март 2021 г. относно интегриране на въпросите на застаряването в публичните политики²⁹, в които се припомня, че основаната на възрастта дискриминация е често явление, докато насилието срещу възрастни хора е нововъзникващ проблем.

²³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Съюз на равенство: Стратегия за равнопоставеност на ЛГБТИК за 2020—2025 г.“, от 12.11.2020 г., [COM\(2020\) 698 final](#). В тази стратегия се определя необходимостта от криминализиране на речта на омразата и престъпленията от омраза, насочени към ЛГБТИК лица — лесбийките, гейовете, бисексуалните, транс, небинарните, интерсексуалните и куийър лица.

²⁴ Тези защитени характеристики са сред основанията, определени в член 19, параграф 1 от ДФЕС, който се отнася до мерките за борба с дискриминацията, *основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация*.

²⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Съюз на равенство: Стратегия за равенство между половете (2020—2025 г.)“, 5.3.2020 г., [COM\(2020\) 152 final](#).

²⁶ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Съюз на равенство: Стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.“ от 3.3.2021 г., [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Стратегия на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.)“ [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020 г.

²⁸ ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 57—73.

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

През септември 2021 г. Европейския парламент прие също така законодателна резолюция, с която призова Комисията да представи законодателно предложение за включване на основаното на пола насилие като нова област на престъпност по смисъла на член 83, параграф 1 от ДФЕС³⁰. Целта на тази инициатива, заедно с предстоящото законодателно предложение за борба с насилието срещу жени и домашното насилие, е да отговори на искането на Европейския парламент.

3. Необходимостта от разширяване на списъка на престъпленията в ЕС, за да обхване реч на омразата и престъпления от омраза

Съгласно член 83, параграф 1 от ДФЕС в зависимост от **развитието на престъпността** Съветът може да определи допълнителни области на престъпност, при условие че отговарят на специфични критерии. По-специално новата област трябва да бъде **особено тежка** престъпност, с **трансгранично измерение**, произтичащо от **естественото или последиците** на тези деяния или от **особената необходимост за общо противодействие**.

В следващите раздели е представена оценката на Комисията за речта на омразата и престъпленията от омраза с оглед на критериите в член 83, параграф 1 от ДФЕС.

3.1. Речта на омразата и престъпленията от омраза като област на престъпност

Речта на омразата и престъпленията от омраза са общопризнати като област на престъпност на международно равнище³¹.

Ако се върнем към препоръката на Съвета на Европа от 1997 г.³², в нея речта на омразата вече е разгледана като подбуждане към омраза, насочена към лица или групи лица с определени защитени характеристики³³. През 2015 г. в препоръката на Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта („ЕКРН“) на Съвета на Европа речта на омразата е определена като: *отстояване, насърчаване или подбуждане под каквато и да е форма на охулване, омраза или оклеветяване на лице или група лица, както и всякакъв тормоз, обида, негативни стереотипи, заклеяване или заплаха по отношение на такова лице или група лица и оправдаването на всички предходни видове изразяване въз основа на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност, възраст, наличие на физическо или умствено увреждане, език,*

³⁰ Резолюция на Европейския парламент „Член 225 от ДФЕС“ от 16 септември 2021 г., съдържаща препоръки към Комисията относно определянето на основаното на пола насилие като нова област на престъпност по смисъла на член 83, параграф 1 от ДФЕС (2021/2035(INL)).

³¹ Например издадената през декември 2015 г. от [Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта \(„ЕКРН“\) на Съвета на Европа издаде Обща препоръка на политиката № 15 относно борбата с речта на омразата](#), приетите през май 2019 г. от Организацията на обединените нации стратегия и план за действие, член 20 от Международния пакт за граждански и политически права, както и приетото на 2 декември 2009 г. в сътрудничество с Бюрото за демократични институции и права на човека („БДИПЧ“) Решение № 9/09 на Съвета на министрите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа („ОССЕ“) относно борбата с престъпленията от омраза, МС(17) Том № 2, точка 8 от дневния ред.

³² Съвет на Европа, Препоръка № R (97) 20 на Комитета на министрите към държавите членки относно „речта на омразата“.

³³ В препоръката се посочва, че в рамките на нейния обхват терминът „реч на омразата“ трябва да обхваща всички изразни форми, разпространяващи, подбуждащи към насърчаващи или оправдаващи расовата омраза, ксенофобията и антисемитизма или други форми на омраза, основана на нетърпимост, включително: нетърпимост под формата на агресивен национализъм и етноцентризъм, на дискриминация и враждебност срещу малцинствата и мигрантите и техните потомства.

религия или убеждения, пол, полова идентичност, сексуална ориентация и други личностни характеристики или статус³⁴. Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа („ОССЕ“) определя престъпленията от омраза като *наказуеми деяния, мотивирани от предубеждения към определена група в обществото*³⁵.

Макар че в правото на ЕС не се предвиждат правни определения за реч на омразата и престъпления от омраза като такива, в **Рамковото решение** се посочват определения в областта на наказателното право за повечето тежки форми на расизъм и ксенофобия. В Рамковото решение речта на омразата се определя като публичното подбуждане към насилие или омраза, насочено срещу група лица или член на такава група, която споделя защитена характеристика³⁶. По смисъла на Рамковото решение престъпленията от омраза³⁷ се посочват като всяко престъпление³⁸ (основно престъпление), различно от реч на омразата, извършено поради расистки или ксенофобски мотиви (мотиви, породени от предубеждения).

Както за речта на омразата, така и за престъпленията от омраза, това, което провокира действията на извършителя, **са мотивите, породени от предубеждения**. Лицата, срещу които са насочени действията, се избират въз основа на тяхна реална или предполагаема връзка, привързаност, принадлежност към, подкрепа от или членство в общност или група, която споделя защитена характеристика³⁹. Това са действия, свързани с „идентичност“ или „послание“, тъй като предаваните послания — поспециално, че жертвите, срещу които са насочени действията, не принадлежат към това общество — са насочени не само към жертвите, но и към тяхната общност или група⁴⁰. Следователно мотивът на извършителя е от ключово значение за разграничаването на тези престъпления от другите престъпления и за определянето на по-голямата им тежест, като се има предвид специфичното въздействие на тези престъпления върху отделната жертва, върху общностите и върху обществото като цяло⁴¹.

³⁴ ЕКРН, Обща препоръка на политиката № 15 относно борбата с речта на омразата, стр. 3.

³⁵ Това е оперативното определение, използвано от ОССЕ в нейните доклади относно престъпленията от омраза по расистки и ксенофобски подбуди (2021 г.), основаните на пола престъпления от омраза (2021 г.), антисемитските престъпления от омраза (2019 г.), антимиюсюлманските престъпления от омраза (2018 г.), въз основа на решението на Съвета на министрите на ОССЕ № 9/09 относно борбата с престъпленията от омраза от 2 декември 2009 г., одобрено с консенсус от всички държави от ОССЕ, включително всички държави — членки на ЕС. Концепцията зад това определение и неговото практическо прилагане са обяснени допълнително от ОССЕ/БДИПЧ „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“ ([Закони за престъпленията от омраза. Практическо ръководство](#)) (2009 г.), стр. 16.

³⁶ В член 1, параграф 1, буква а) от Рамковото решение от държавите членки се изисква да наказват поведение като *публично подбуждане към насилие или омраза, насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност*.

³⁷ Вж. член 4: *За правонарушения, различни от посочените в членове 1 и 2, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че расистките и ксенофобските мотиви са разглеждани като утежняващо обстоятелство или, при невъзможност, са взети под внимание от съдилищата при определяне на размера на санкциите*.

³⁸ Като например престъпленията срещу човешкия живот, физическата неприкосновеност или собственост.

³⁹ Вж. подкрепящото проучване, раздел 2.4.2.

⁴⁰ ОССЕ/БДИПЧ, „[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)“ ([Закони за престъпленията от омраза. Практическо ръководство](#))

⁴¹ Вж. [Насоки](#) относно практическото прилагане на Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право.

Елементът на **омразата** е присъща особеност както на речта на омразата, така и на престъпленията от омраза. Омразата води до омаловажаване и заплаха за човешкото достойнство на дадено лице или група лица. Тя отрича равнопоставеността им като членове на обществото⁴², включително правото им да участват в политическия или социалния живот — основни принципи, на които се основава ЕС. Разбирането на ролята на омразата срещу хора въз основа на защитени характеристики е от основно значение за тяхното признаване, наказателно преследване и санкциониране в рамките на системите за наказателно правосъдие.

Предвид специфичната особеност, характеризираща речта на омразата и престъпленията от омраза — т.е. омраза, насочена към лица или групи лица, които споделят (или за които се смята, че споделят) защитени характеристики — речта на омразата и престъпленията от омраза могат да се разглеждат като „област на престъпност“ по смисъла на член 83, параграф 1 от ДФЕС.

Подобно на други престъпления в ЕС с общи особености, като например организираната престъпност или тероризма, омразата срещу хора въз основа на защитени характеристики свързва по-широка група престъпления. Основната и обща цел за криминализирането на речта на омразата и престъпленията от омраза е борбата с такава омраза, която свързва тези две категории престъпления в една „област на престъпност“. Добавянето на речта на омразата и престъпленията от омраза като област на престъпност би позволило на Комисията да предложи на втори етап вторично законодателство, което конкретно да разглежда свързаните промени и предизвикателства в обществото при тяхната поява и развитие в бъдеще.

3.2. Речта на омразата и престъпленията от омраза като особено тежка престъпност

Речта на омразата и престъпленията от омраза са особено тежки престъпления поради тяхното вредно въздействие, подкопаващо основите на ЕС, върху хората и върху обществото като цяло.

3.2.1. Въздействието върху общите ценности

Речта на омразата и престъпленията от омраза са в противоречие с общите ценности и основните права на ЕС, залегнали в член 2 и член 6 от ДЕС, както и в Хартата.

Особената тежест на подобно поведение, предвид въздействието му върху ценностите и основните права, се признава системно от Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“) в съдебната практика. ЕСПЧ посочва, че когато деяния, представляващи сериозни престъпления, са насочени срещу физическата или психическата неприкосновеност на дадено лице, адекватна защита може да се осигури само чрез ефикасни наказателноправни механизми, които служат като възпиращ фактор. По-специално ЕСПЧ счита, че наказателноправните мерки са необходими по отношение на преките словесни нападки и физическите заплахи, породени от дискриминационни нагласи⁴³.

⁴² ОССЕ/БДИПЧ, „[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)“ (Закони за престъпленията от омраза. Практическо ръководство)

⁴³ Решение на ЕСПЧ от 14.1.2020 г., *Beizaras u Levickas/Литва*, точка 111 и съдебната практика цитирана в нея.

Като признава, че толерантността и еднаквото достойнство на всички човешки същества формират основите на едно демократично и плуралистично общество, ЕСПЧ приема, че може да е необходимо в демократичните общества да се наказват или дори да се предотвратяват всички форми на изразяване, разпространяващи, подбуждащи, насърчаващи или оправдаващи омраза, основана на нетърпимост⁴⁴. Освен това ЕСПЧ посочи, че като последна възможна мярка срещу лица, отговорни за най-сериозните прояви на омраза, подбуждащи други лица към насилие, могат да бъдат използвани и наказателни санкции. Поради тези причини ЕСПЧ системно признава в съдебната практика, че правото на свобода на изразяване на мнение не възпрепятства действията в областта на наказателното право срещу определени форми на реч на омразата⁴⁵.

3.2.2. Вредни въздействия върху отделните жертви и техните общности

Особената сериозност на речта на омразата и престъпленията от омраза проличава от вредите, които те причиняват на отделните жертви, на по-широките общности, както и на обществото като цяло.

Речта на омразата и престъпленията от омраза нарушават основното право на жертвите на достойнство и равенство. Те имат сериозни и често дългосрочни последици върху физическото и психическото здраве и благополучие на жертвите.

Жертвите на реч на омразата и престъпления от омраза са станали обект на такива поради свои неотменими, неизменни характеристики или поради една, която е в основата на тяхната идентичност⁴⁶. В резултат на това тяхната идентичност е причина те се чувстват омаловажавани, нежелани, злепоставяни и презирани в обществото. В допълнение към вредните последици за физическото здраве често пъти степента на причиненото от действия на омраза психическо увреждане (например чувство за насилие и унижение) е всъщност по-значителна от физическото увреждане в резултат на самото насилие⁴⁷. Жертвите на престъпления от омраза могат да усещат симптоми на тежка травма като депресия, подозрение към другите, самообвиняване и дълбоко чувство на изолация. Тези преживявания са причината, поради която престъпленията от омраза се различават от други видове престъпления. Освен това много жертви на престъпления от омраза се самообвиняват и изпитват липса на доверие⁴⁸.

По-общо казано, жертвите на престъпления от омраза са принудени и да живеят със страха от повторно превръщане в жертва, като по-уязвимите групи, например по-

⁴⁴ Решение на ЕСПЧ от 6.7.2006 г., *Erbakan/Турция*, точка 56.

⁴⁵ Решение на ЕСПЧ от 24.6.2003 г., *Garaudy/Франция*, точка 1; решение от 13.11.2003 г., *Gündüz/Турция*, точка 37; решение от 16.11.2004 г., *Norwood/Обединеното кралство*; решение от 10.7.2008 г., *Soulas и други/Франция*, точка 47; решение от 9.2.2012 г., *Vejdeland и други/Швеция*, точка 59.

⁴⁶ Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Генерална дирекция за вътрешни политики, Европейски парламент, „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)“ (Реч на омразата и престъпления от омраза в ЕС и оценката на подходите за регулиране на офлайн съдържание) (юли 2020 г.), стр. 23.

⁴⁷ Агенция на Европейския съюз за основните права („FRA“), „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“ (Да направим престъпленията от омраза видими в Европа: признаване на правата на жертвите), (2012 г.), стр. 20. Layla Okhai, „[How hate crime impacts mental health](#)“ (Как престъпленията от омраза влияят върху психичното здраве) (Diverse Minds, 2018 г.).

⁴⁸ Вж. подкрепящото проучване, раздели 4.2.3, 4.3.3 и 5.2.3.

възрастни хора, деца и лица с физическо или умствено увреждане, изпитват повишена уязвимост спрямо реч на омразата, когато разчитат на онлайн комуникация в своето всекидневие. Жертвите на реч на омразата са подложени също така на политическо и социално изключване, което ги възпира да получават достъп до медицинска помощ и други жизненоважни услуги⁴⁹. Освен това тези жертви, които не съобщават за преживявания, свързани с омраза, често са изложени на риск от повторно превръщане в жертва⁵⁰, което може да нанесе допълнителна вреда на жертвата. По отношение на децата, които са жертви на реч на омразата, това може да засегне неблагоприятно дългосрочното им личностно развитие.

Предизвиканите от омраза престъпления отправят послания за отхвърляне и омаловажаване на цели групи и общности, а лицата, формиращи тези групи и общности, изпитват страх и се чувстват застрашени от бъдещи нападения⁵¹. Важно е да се отбележи потенциалът за това речта на омразата и престъпленията от омраза да влияят на последователите на извършителя за по-нататъшно разпространяване на страх и сплашване. По този начин се поддържа модел на речта на омразата и престъпленията от омраза с насоченост към други лица, възприемани като споделящи подобни защитени характеристики или свързани с жертвата⁵².

3.2.3. Вредни въздействия върху обществото като цяло

Речта на омразата и престъпленията от омраза имат и силно социално измерение. Те са заплаха за демократичните ценности, социалната стабилност и мира⁵³ и засилват социалните разделения, отслабват социалното сближаване и предизвикват ответни мерки, което води до насилие и противодействие на насилието⁵⁴. Климатът на конфликти, страх, поляризация и радикализация, произтичащи от действия от омраза, беше потвърден и от респондентите в целевата консултация на Комисията.

Речта на омразата и престъпленията от омраза оказват вредно въздействие върху основните права, по-специално върху човешкото достойнство, равенството и свободата на изразяване на мнение. Възпиращият ефект, който имат върху свободата на

⁴⁹ [Указание](#) на ООН за справяне и противодействие на свързана с COVID-19 реч на омразата, 11 май 2020 г.

⁵⁰ Повторно превръщане в жертва, което настъпва не като пряк резултат от престъпно деяние, а поради начина, по който полицията и системата за наказателно правосъдие се отнасят към жертвата. Вж. подкрепящото проучване, раздели 4.2.3, 4.3.3 и 5.2.3.

⁵¹ ОССЕ/БДИПЧ, „[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)“ (Да разберем нуждите на жертвите на престъпления от омраза) (2020 г.), стр. 13. Например значителна част от лесбийките, гейовете и бисексуалните лица избягват определени места или райони от страх да не бъдат нападнати, заплашвани или тормозени. По същия начин 37—41 % от респондентите транс и интерсексуални лица съобщават, че „често“ или „винаги“ избягват определени места или райони по същата причина. FRA (2020 г.), ЕС-ЛГБТИ II: [Дълъг път за постигане на равнопоставеност за ЛГБТИ](#), стр. 47.

⁵² Вж. FRA, „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“ (Да направим престъпленията от омраза видими в Европа: признаване на правата на жертвите) (2012 г.), стр. 19.

⁵³ Вж. [стратегия и план за действие на ООН за борба с речта на омразата](#), май 2019 г.; [Европейска комисия срещу расизма и нетърпимостта](#) (Съвет на Европа).

⁵⁴ Вж. проучване, възложено от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Реч на омразата и престъпления от омраза в ЕС и оценката на подходите за регулиране на онлайн съдържанието), юли 2020 г.; ОССЕ/БДИПЧ, „[Hate Crime Laws. A Practical Guide](#)“ (Законови за престъпленията от омраза. Практическо ръководство), 2009 г.

изразяване на мнение, може да спре ползвателите на социалните медии да участват в открити дебати, поради включващото омраза съдържание, което виждат⁵⁵. Омразата също така отравя политическия диалог и въздейства върху готовността на гражданите да участват в политиката и да изпълняват служебни функции с обществена видимост, например като членове на парламента, кметове и политици⁵⁶. Що се отнася до жените в обществения живот, проучване, проведено сред 123 европейски жени парламентаристи показва, че 46,9 % от респондентите са докладвали, че са получавали смъртни заплахи или заплахи за изнасилване или побой, а 58,2 % са били подложени на онлайн сексистки нападения в социалните мрежи⁵⁷.

Журналистите често са жертва⁵⁸ на реч на омразата в социалните медии и в резултат на това могат да се разколебаят да участват в открит дебат⁵⁹. Въпреки че речта на омразата и заплахите са насочени срещу всички журналисти, статистиката показва, че към жените журналисти се отправят повече заплахи, отколкото към техните колеги мъже, по-специално под формата на онлайн тормоз, заплахи за изнасилване и убийство, както и подбуждане към основана на пола омраза⁶⁰. Такива нападения понякога са резултат от организирани кампании, които имат за цел да дискредитират или заглушат жените журналисти.

Речта на омразата може да доведе не само до конфликт, но и до престъпления от омраза⁶¹. Доказателства говорят за „пирамида на омразата“ или „стълба на вредите“,⁶² които започват от действия, породени от предубеждения (напр. тормоз, подигравки, дехуманизация) и дискриминация (напр. икономическа, политическа), които преминават към насилие, породено от предубеждения, като убийство, изнасилване, нападение, тероризъм, насилнически екстремизъм дори геноцид⁶³. Изследване показва връзката между целенасочени, дискриминационни туитове, публикувани в даден град, и големия брой престъпления от омраза в този град⁶⁴. Организацията на обединените нации (ООН) посочва, че *подбуждането към насилие, насочено към общности или лица въз основа на тяхната идентичност, може да допринесе за позволяване или*

⁵⁵ [Проучване](#) от Норвегия показва, че всеки пети ползвател (19 %) на социалните медии се въздържа да участва в открити дебати, поради включващото омраза съдържание, което вижда. Този дял нараства до 36 % сред ползвателите, принадлежащи към малцинствени групи.

⁵⁶ Проучване, възложено от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“ (Реч на омразата и престъпления от омраза в ЕС и оценката на подходите за регулиране на онлайн съдържанието), юли 2020 г.

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

⁵⁸ Вж. Препоръка на Комисията относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз, [C\(2021\) 6650 final](#), 16.9.2021 г.

⁵⁹ [Проучване на Евробарометър № 452 от 2016 г.](#) показва, че три четвърти от журналистите са били обект на реч на омразата в социалните медии, а за половината от тях това е причината да се разколебаят да участва в открит дебат.

⁶⁰ Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН, [Изявление](#) на специалния докладчик относно насилието срещу жените, причините за него и последиците от него.

⁶¹ Съвет на Европа, [Европейска комисия срещу расизма и нетърпимостта](#)

⁶² Вж. [Лига против поругаването](#), 2018 г.

⁶³ Вж. [доклад](#) от изследване, публикуван в рамките на проект SELMA (Социално и емоционално обучение за взаимно осъзнаване) на European Schoolnet, стр. 33.

⁶⁴ Вж. подкрепящото проучване, раздел 4.2.3.

подготовка на жестоки престъпления, [...] и е едновременно предупредителен сигнал и ранен показател за риска от тези престъпления⁶⁵.

Друго изследване също така показва, че речта на омразата в социалните медии води до повече престъпления срещу малцинствата във физическия свят⁶⁶. Речта на омразата онлайн е довела до нарастване на насилието срещу бежанци и имигранти, етнически и религиозни малцинства и ЛГБТИК лица⁶⁷. Излагането на реч на омразата или превръщането в обект на реч на омразата също може да допринесе за процеса на радикализация и насилнически екстремизъм. Те могат да бъдат изразени онлайн и офлайн чрез реч и пропаганда, но могат да доведат и до насилнически екстремизъм или терористични нападения. Това може да има разрушителни и фатални последици за обществото⁶⁸.

Като припомня, че интернет предостави ново измерение за изразяване на сексистка реч на омразата, Съветът на Европа подчерта, че сексистката реч на омразата *може да ескалира до или открито да подбужда към обидни и заплашителни действия, включително сексуална злоупотреба или насилие, евентуално смъртоносно действие или самонараняване*⁶⁹. Особена загриженост във връзка с това поражда появата на онлайн групи и общности, като например Manosphere⁷⁰ и Incel⁷¹, които осигуряват допълнителни международни форуми за насърчаване и разпространение на мизогиния и враждебност към жените⁷².

3.2.4. Скала на речта на омразата и престъпленията от омраза

Всеки десети ЛГБТИК респондент (11 %) в проведено от Агенцията на ЕС за основни права („FRA“) проучване посочи, че е бил обект на физическо или сексуално нападение, поради това, че е ЛГБТИК лице (като процентът на транс и интерсексуални

⁶⁵ Обединени нации, [План за действие](#) за религиозни водачи и участници с цел предотвратяване на подбуждането към насилие, което би могло да доведе до жестоки престъпления, юли 2017 г.

⁶⁶ Например [при проучване](#) в рамките на проекта HatedLab на Университета на Кардиф беше установено, че когато се увеличи броят на „туитове на омраза“, направени от едно място, се увеличава и броят на утежнените на расова и религиозна основа престъпления — включително насилие, тормоз и престъпно увреждане.

⁶⁷ Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2018 г. относно нарастването на неофашисткото насилие в Европа ([2018/2869\(RSP\)](#)).

⁶⁸ Вж. също [„Hate Speech and Radicalisation Online“](#) (Реч на омразата и радикализация онлайн), Доклад от изследване в рамките на OCCI (Online Civil Courage Initiative — Онлайн инициатива за гражданска смелост), Johannes Baldauf, Julia Ebner и Jakob Guhl (Eds.), 2019 г.

⁶⁹ [Препоръка](#) CM/Rec(2019)1 на Комитета на министрите на държавите членки за предотвратяване и борба със сексизма, 27 март 2019 г., стр. 9.

⁷⁰ Онлайн форум срещу феминизма, където се събират мъже, за да обсъждат пола, равенството и мъжествеността с промъжки акцент, бележка под линия 59, Център за цифрови грижи за младежта, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing“](#) (Гневният интернет: Заплаха за равенството между половете, демокрацията и благополучието) (2020 г.).

⁷¹ Движение/общност, която придоби известност най-вече през последните няколко години; „the INvoluntary CElibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society“ (Мъжете, останали несемейни не по свое желание, обвиняват за нещастieto си жените, сексуално алчните мъже и обществото), Център за цифрови грижи за младежта, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing“](#) (Гневният интернет: Заплаха за равенството между половете, демокрацията и благополучието) (2020 г.).

⁷² Център за цифрови грижи за младежта, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing“](#) (Гневният интернет: Заплаха за равенството между половете, демокрацията и благополучието) (2020 г.).

респонденти, които са били подложени на физически или сексуални нападения през този период от време, е по-висок: съответно 17 % и 22 %), а 51 % от анкетираните респонденти на възраст между 15 и 17 години съобщават, че са били подлагани на тормоз в училище⁷³.

Речта на омразата и престъпленията от омраза срещу хора с азиатски произход, особено срещу китайци или срещу тези, за които се счита, че имат азиатски произход, са се увеличили по време на пандемията от COVID-19⁷⁴, включително расистките нападения и побои, насилственият тормоз, заплахите и расовите изстъпления⁷⁵. Проучване показва, че респондентите роми и респондентите от субсахарски или северноафрикански произход са подложени в по-голяма степен на дискриминация, тормоз и насилие от омраза⁷⁶.

Според проведено от FRA през 2018 г. проучване относно антисемитизма, 40 % от евреите в ЕС се страхуват от това да бъдат обект на физическо нападение⁷⁷. Констатациите от проучване на FRA от 2017 г. на положението на малцинствата и дискриминацията в ЕС⁷⁸ показват, че през последните 12 месеца 27 % от мюсюлманите са били подложени на тормоз от омраза, докато този процент е по-висок (31 %) сред мюсюлманските жени, които носят забрадка на обществено място.

Жените, и по-специално младите жени, са обект на основана на пола реч на омразата, онлайн или офлайн⁷⁹. Според световно проучване от 2020 г. 52 % от младите жени и момичета са били подложени на насилие онлайн, включително заплахи⁸⁰.

Освен това има и респонденти, които са носители на две или повече защитени характеристики, като например цветнокожите жени, за които в 84 % от случаите е вероятно да бъдат споменати в обидни или „проблематични“ твитове⁸¹, отколкото белите жени.

ООН изрази загриженост относно реч на омразата, насочена към възрастни хора, която се е проявила в общественения дебат и в социалните медии като израз на неприязнь

⁷³ FRA, [Второ проучване относно ЛГБТИ в ЕС](#) (2020 г.).

⁷⁴ Съвет на Европа, ЕКРП, [Годишен доклад за дейностите на ЕКРП](#), март 2021 г.; [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“ (Covid-19 подхранва антиазиатския расизъм и ксенофобия в световен мащаб), 2020 г.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“ (Covid-19 подхранва антиазиатския расизъм и ксенофобия в световен мащаб), 2020 г.

⁷⁶ FRA, [„EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey“ \(EU-MIDIS II: Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз\)](#) (2017 г.).

⁷⁷ FRA, [„Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU“](#) (Опит и възприятия за антисемитизма — Второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС), 10 декември 2018 г.

⁷⁸ FRA, Второ [проучване](#) на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз, 21 септември 2017 г.

⁷⁹ Съвет на Европа, [„Combating sexist hate speech“](#) (Борба със сексистката реч на омразата

⁸⁰ Вж. [проучване](#), проведено от фондация World Wide Web и Световната асоциация на момичетата водачи и момичетата скаути, чрез платформата на УНИЦЕФ „U report“, февруари 2020 г.

⁸¹ Amnesty International, [„Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter“](#) (Констатации на Troll Patrol: Използване на краудсорсинг, наука за данните и машинно обучение за измерване на насилието и злоупотребата срещу жени в Twitter), 2018 г.

между поколенията⁸². Хората с увреждания са изложени на по-голям риск да станат жертви на престъпления, свързани с насилие, включително престъпления от омраза, или да се сблъскат с реч на омразата, отколкото останалите хора⁸³. Обратната връзка за консултацията на Комисията показва, че в някои държави 21 % от докладваните на властите престъпления от омраза са извършени срещу хора с увреждания⁸⁴. Като цяло жертвите са набелязвани просто защото имат физическо или умствено увреждане, счита се, че имат физическо или умствено увреждане, или са свързани с лице, което има физическо или умствено увреждане⁸⁵. Освен това Световната здравна организация счита, че малтретирането на възрастни хора вероятно ще става все по-голям проблем поради застаряването на населението⁸⁶.

Тези данни представят само върха на айсберга поради недостатъчното докладване и недостатъчното регистриране на инциденти⁸⁷ и несъвместимите методи за събиране на данни⁸⁸. Например, източниците показва⁸⁹, че 88 % от физическите нападения от омраза срещу хора от ромски произход не са докладвани, а 79 % от евреите, които са били подложени на антисемитски тормоз, не са докладвали най-сериозния инцидент на полицията или на друга организация. Също така само един на всеки пет инцидента (21 %) на физическо или сексуално насилие срещу ЛГБТИК лица е докладван⁹⁰. Възрастта е пример, при който непризнаването като основание, което подбужда реч на омразата и престъпления от омраза, и липсата на санкции за свързани престъпления водят до по-ниска степен на докладване и липса на информация за обхвата на речта на омразата и престъпленията от омраза срещу възрастни хора⁹¹. По-специално на платформата AGE⁹² се осъжда тази *скрита реалност въпреки тревожните нива на разпространение в цяла Европа* и се посочва, че невидимостта и липсата на защита за по-възрастните жертви се засилва от неосъзнаването на възрастта като основание, което може да подтикне към престъпления от омраза.

3.2.5. Действия в областта на наказателното право в държавите членки

Сериозността на описаните по-горе въздействия е довела до криминализиране от държавите членки на определени форми на реч на омразата и престъпления от омраза.

⁸² ООН, Policy Brief: „[The Impact of COVID-19 on older persons](#)“ (Въздействието на COVID-19 върху възрастните хора), май 2020 г.

⁸³ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“ (Равна защита за всички жертви на престъпления от омраза. Случаят на хората с увреждания), март 2015 г.

⁸⁴ Вж. допълнително проучване, Приложение VII.

⁸⁵ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“ (Равна защита за всички жертви на престъпления от омраза. Случаят на хората с увреждания), март 2015 г., стр. 2.

⁸⁶ Световна здравна организация, „[Elder Abuse](#)“ (Малтретиране на възрастни хора), 2021 г.

⁸⁷ Вж. също [посочването](#) от ОССЕ/БДИПЧ, че нерегистрирането на престъпления от омраза означава, че жертвите и техните нужди често остават невидими, 16 ноември 2020 г.

⁸⁸ Според подкрепящото проучване, което се основава на консултацията със заинтересованите страни, повечето заинтересовани страни считат, че случаите на реч на омразата и престъпления от омраза са докладвани по-слабо в техните държави членки.

⁸⁹ Вж. FRA, проучване [Roma and Travellers in Six Countries](#)“ (Роми и пътници в шест държави), 2020 г. и FRA, проучване [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#) (Опит и възприятия за антисемитизма — Второ проучване относно дискриминацията и престъпленията от омраза срещу евреите в ЕС, 2018 г.

⁹⁰ FRA, ЕС-ЛГБТИ II, „[Дълъг път за постигане на равнопоставеност на ЛГБТИ](#)“, стр. 38 и 46.

⁹¹ Вж. подкрепящото проучване, раздел 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe е европейска мрежа от организации с нестопанска цел на и за хора на възраст 50+; вж. също отговора на AGE platform Europe на консултацията на Комисията.

Криминализирането на тези форми на поведение предава послание за определено социално неодобрение. То е показател за специфичната тежест и опасност вследствие на тези форми на поведение, които са особено разрушителни за основните права.

В резултат на транспонирането на Рамковото решение в националното право, **речта на омразата**, основана на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност се криминализира във всички държави членки⁹³. Освен това държавите членки изрично са криминализирали речта на омразата и във връзка с други защитени характеристики: 20 държави членки са криминализирали реч на омразата, основана на сексуалната ориентация⁹⁴, а 17 държави членки — реч на омразата, основана на пола⁹⁵. Освен това 14 държави членки са криминализирали реч на омразата, основана на физическо или умствено увреждане⁹⁶, а 6 държави членки — реч на омразата, основана на възрастта⁹⁷. Също така 8 държави членки⁹⁸ (или алтернативно, или в допълнение) са криминализирали речта на омразата, без да определят защитените характеристики на групите, като са оставили въпросът за криминализиране на речта на омразата открит, с цел да се защити всяка малцинствена група или част от населението⁹⁹.

Престъпленията от омраза също са широко криминализирани в държавите членки или като самостоятелно престъпление във връзка с конкретни престъпления, или като общо утежняващо обстоятелство за всички престъпления, извършени поради предубеждения. В допълнение към основаното на раса, цвят на кожата, религия, произход или национална или етническа принадлежност криминализиране на реч на омразата в резултат на транспонирането в националното законодателство на Рамковото решение 19 държави членки криминализират основаните на сексуална ориентация престъпления от омраза¹⁰⁰, а 17 държави членки — основаните на пола престъпления от омраза¹⁰¹. Освен това 13 държави членки криминализират основаните на физическо или

⁹³ Налице са основанията, определени в посоченото по-горе Рамково решение, вж. също подкрепящото проучване, раздели 4.2.1 и 4.3.1. Транспонирането обаче невинаги е било правилно или цялостно. Ето защо Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу някои държави членки.

⁹⁴ Австрия, Белгия, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Швеция.

⁹⁵ Сред тази група 14 държави членки (Австрия, Белгия, Естония, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словения, Франция и Хърватия) се позовават по-специално на основанието пол и 10 държави членки (Гърция, Испания, Кипър, Люксембург, Малта, Португалия, Унгария, Франция, Хърватия, Швеция) се позовават (в замяна или в допълнение) на понятието полова идентичност, а 2 държави членки (Белгия и Гърция) се позовават на основанието полови белези.

⁹⁶ Австрия, Белгия, Гърция, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия.

⁹⁷ Австрия, Белгия, Испания, Латвия, Литва, Люксембург.

⁹⁸ Германия, Латвия, Румъния, Словения, Унгария, Финландия, Хърватия, Чешка република.

⁹⁹ Например в германското право се криминализира речта на омразата срещу групи, споделящи специфични характеристики, като например расови или религиозни групи, но и „срещу части от населението“.

¹⁰⁰ Австрия, Белгия, Гърция, Дания, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Швеция. Важно е да се отбележи, че някои държави членки криминализират само конкретни престъпления по отношение на сексуалната ориентация.

¹⁰¹ Сред тази група 13 държави членки (Австрия, Белгия, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Франция) се позовават по-специално на основанието пол и 11 държави членки (Белгия, Гърция, Испания, Кипър, Люксембург, Малта, Португалия, Унгария, Франция, Хърватия, Швеция) се позовават (като алтернатива или в допълнение) на

умствено увреждане престъпления¹⁰², а 10 държави членки — основаните на възрастта престъпления¹⁰³. Освен това 15 държави членки¹⁰⁴ позволяват на националните съдилища да вземат предвид мотивацията на извършителя за всяко престъпление, когато постановяват наказателно наказание като алтернатива или допълнение към самостоятелно престъпление от омраза. Някои държави членки пък са оставили защитените характеристики незащитени, евентуално за да обхванат престъпления от омраза, основани на всяка форма на нетолерантност.

3.3. Трансграничното измерение на речта на омразата и престъпленията от омраза

Трансграничното измерение на речта на омразата и престъпленията от омраза се доказва от **естеството и последиците** на тези явления, както и от наличието на **особена необходимост за общо противодействие**.

Това е видимо за **речта на омразата**, използвана онлайн. Речта на омразата онлайн, предвид трансграничния характер на интернет, се разпространява бързо и е достъпна за всички и навсякъде. Това улеснява групите, подбуждащи към омраза, да разширят своята аудитория, като включат държави, изправени пред сходна политическа или социална ситуация¹⁰⁵. Трансграничното измерение се подчертава и от повечето заинтересовани страни, които отговарят на целевата консултация на Комисията, както и чрез конкретни примери¹⁰⁶. Пример за това е речта на омразата, основана на полови белези, и по-специално интерсексуални лица, които стават във все по-голяма степен обект на реч на омразата, използвана от групи, чиято дейност е трансгранична¹⁰⁷. Повсеместното разпространение на основаната на пола реч на омразата беше изтъкнато и от Съвета на Европа¹⁰⁸, който призова за по-строги мерки за борба с нея.

Въпреки това направените офлайн послания на омразата (например в печатните медии, в телевизионни предавания, в политически речи или при спортни събития) имат трансгранично измерение, което се доказва от тяхното въздействие, тъй като се възпроизвеждат лесно и се разпространяват широко през границите. Повече от 80 % от респондентите на целевата консултация считат, че речта на омразата офлайн има

основанието полова идентичност, а 4 държави членки (Белгия, Гърция, Франция, Малта) се позовават на основанието полови белези.

¹⁰² Австрия, Белгия, Гърция, Испания, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Румъния, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия.

¹⁰³ Австрия, Белгия, Испания, Литва, Люксембург, Малта, Румъния, Финландия, Франция, Хърватия.

¹⁰⁴ Австрия, България, Германия, Дания, Естония, Латвия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Унгария, Финландия, Хърватия, Чешка република, Швеция.

¹⁰⁵ Вж. подкрепящото проучване, раздел 4.2.4; Лига против поругаването, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America \(Войници на Один САЩ: Екстремистката европейска група за борба с бежанците идва в Америка\)](#)”, 2016 г.; „Soldiers of Odin“ е противоречива групировка, създадена във Финландия и разпространена до Съединените щати, която проповядва идеология срещу имигрантите, срещу мюсюлманите и идеология на омраза срещу бежанците.

¹⁰⁶ Конкретен пример за страничния ефект от трансграничната реч на омразата онлайн е кампанията #DefendEurope на френското крайно дясно интелектуално движение „Nouvelle Droite“, в която се подчертават обхватът на трансидеологическото и трансграничното сътрудничество и мобилизацията на крайно десните в целия свят, т.е. Обединеното кралство, Австрия, Франция, Германия, Швеция, Нидерландия, Норвегия, Италия и САЩ; вж. подкрепящото проучване, раздел 4.3.4.

¹⁰⁷ Вж. подкрепящото проучване, раздел 4.2.4.

¹⁰⁸ [Препоръка](#) CM/Rec(2019)1 на Комитета на министрите на държавите членки за предотвратяване и борба със сексизма, 27 март 2019 г.

страничен трансграничен ефект¹⁰⁹. Те посочват факта, че посланията на омразата се разработват и разпространяват от мрежи, чиито членове са от няколко държави. По същия начин идеологиите зад посланията на реч на омразата се развиват на международно равнище и по тази причина представляват явления от трансграничен мащаб¹¹⁰.

Трансграничното измерение на **престъпленията от омраза** е пряко свързано с трансграничното измерение на речта на омразата. Породените от омраза трансгранични пътувания водят до спирала на насилието. Подобно на речта на омразата идеологиите зад престъпленията от омраза могат да бъдат разработени на международно равнище и могат бързо да бъдат споделяни онлайн. Престъпленията от омраза могат да бъдат извършвани от мрежи, чиито членове са от няколко държави (в рамките на ЕС или извън него) и които вдъхновяват, организират или извършват физически нападения. Проектът за борба с екстремизма¹¹¹, центърът „Soufan“¹¹² и Лигата против поругаването¹¹³ предоставят примери за транснационалната дейност на различни групи, които влияят и вдъхновяват трансгранично. Престъпленията от омраза могат също така да създадат и климат на страх и социални конфликти, които могат да имат странични ефекти между различните държави — членки на ЕС¹¹⁴. Речта на омразата и престъпленията от омраза могат да доведат и до радикализация и създаване на насилнически екстремистки групи, които действат трансгранично и са единни в своята идеология.

По същия начин едно и също явление може да доведе до възпроизвеждане на престъпления от омраза в друга държава или до последващи модели, които отразяват престъплението, извършено в държавата, където се е случило за първи път. Това може да се случи и когато конкретни престъпления от омраза, подбуждащи други лица да извършват подобни престъпления („ефект на подражание“), придобият голяма публичност. Освен действителното извършване на престъпление от омраза, психологическото въздействие върху лицата и обществото лесно може да премине границите, като породи среда на страх и социални конфликти. Престъпления и събития, които се случват в различни части на света, са оказали въздействие върху няколко държави, включително движението „Животът на чернокожите има значение“.

¹⁰⁹ Вж. подкрепящото проучване, Приложение VI.

¹¹⁰ Вж. подкрепящото проучване, раздел 4.2.4; вж. също приложение VII към подкрепящото проучване, където са включени различни примери за трансграничното въздействие на речта на омразата офлайн, като например свързаните с дейността на крайнодясната гръцка организация „Golden Dawn“ („Златна зора“), и се правят сравнения с офлайн разпространението и страничните ефекти в държавите членки от конспиративните теории, като например „Great Replacement Theory“ („Великата теория на замяната“), чрез офлайн събития, митинги и „пропагандни действия“.

¹¹¹ Проект за борба с екстремизма, [„Violent Right-Wing Extremism and Terrorism — Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures“](#) (Насилнически крайнодесен екстремизъм и тероризъм — транснационална свързаност, определения, инциденти, структури и ответни мерки), 2020 г., стр. 12, 79 и 145.

¹¹² Центърът „Soufan“, [„White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement“](#) (Екстремизъм за превъзходство на бялата раса: транснационалното въздигане на насилническото движение за превъзходство на бялата раса), 2019 г., стр. 11.

¹¹³ Лига против поругаването, [„Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy“](#) (Омраза през границите: интернационализация на превъзходството на бялата раса).

¹¹⁴ Вж. подкрепящото проучване, раздел 5.2.4.

Страничното въздействие на трансграничните престъпления от омраза беше признато от почти всички респонденти на консултацията на Комисията¹¹⁵.

Този процес е глобален и оказва въздействие независимо от географския си произход. ЕС може да играе ролята на модел за подражание по света, като лансираните другите идеи и инициативи могат да допринесат за по-ефективни действия в Европа.

Този контекст подчертава **особената необходимост за общо противодействие на речта на омразата и престъпленията от омраза.**

Особената необходимост за всеобщо справяне с тези явления произтича от сериозните въздействия на речта на омразата и престъпленията от омраза върху основните ценности на ЕС, залегнали в член 2 от ДЕС. Опазването на нашите общи ценности изисква общи действия.

Отрицателните последици от речта на омразата и престъпленията от омраза надхвърлят въздействието върху отделните жертви и могат да засегнат групи или общности от хора, живеещи в различни държави. Некриминализирането на речта на омразата и престъпленията от омраза в няколко държави членки може да подкопае усилията за ефективно справяне с тези явления и да улесни страничните ефекти. Непредоставянето на общ подход към криминализирането също така води до пропуски и нееднаква защита на жертвите на подобни деяния в целия ЕС, тъй като само лицата, които са признати за жертви на престъпления, имат достъп до предвидените в правото на ЕС защита и подкрепа. Освен това фрагментираният подход може да отправи към обществеността противоречиви послания, че тези действия не се приемат сериозно и могат да се извършват безнаказано¹¹⁶, че се считат за „нормални“ или дори че в някои държави се възприемат като легитимиране и/или толерантност от страна на държавата към подобно поведение¹¹⁷.

Освен това особената необходимост за общо противодействие на речта на омразата и престъпленията от омраза произтича от усилията на отделните държави членки да криминализират самостоятелно различните форми на престъпления от омраза и реч на омразата. Такъв подход води до фрагментация и до липсата на равноправни условия за лицата, които могат да станат жертва на реч на омразата и престъпления от омраза.

3.4. Развитие на престъпността

Съгласно ООН през последните години се наблюдава тревожен скок в речта на омразата и подбуждането към нея онлайн и офлайн¹¹⁸. От 2007 г. насам, когато Комисията предложи расистките и ксенофобските прояви да станат подлежащи на наказание във всички държави членки, наистина се наблюдава постоянно нарастване на речта на омразата и престъпленията от омраза¹¹⁹. Това е свързано с промените в

¹¹⁵ Вж. подкрепящото проучване, раздели 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3 и 5.2.4 и 5.2.5.

¹¹⁶ Вж. бележка под линия 5, Съвет на Европа, Европейска комисия срещу расизма и нетърпимостта, [Обща препоръка на политиката № 15 на ЕКРН относно борбата с речта на омразата](#), 8 декември 2015 г.

¹¹⁷ Решение на ЕСПЧ от 17.1.2017 г., *Király u Dömtötör/Унгария*.

¹¹⁸ Обединени нации, [План за действие](#) за религиозни водачи и участници с цел предотвратяване на подбуждането към насилие, което би могло да доведе до жестоки престъпления, юли 2017 г.

¹¹⁹ [„Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches“](#) (Реч на омразата и престъпления от омраза в ЕС и оценката на подходите за регулиране на онлайн

социалната, икономическата и технологичната среда. По-голямата част от респондентите (повече от 60 %) на целевата консултация на Комисията признаха също, че през периода 2018—2020 г. има увеличаване както на речта на омразата, така и на престъпленията от омраза, в сравнение с предходния период 2015—2017 г. Сред определящите фактори бяха увеличените миграционни потоци, икономическите и социални кризи (включително пандемията от COVID-19) и подобреният достъп до онлайн информация, включително използването на социални мрежи, което води до бързо споделяне на съдържание¹²⁰.

Интернет предоставя канал за увеличаване и лесно споделяне на реч на омразата онлайн. Лицата, използващи реч на омразата онлайн, се задействат и стават невъздържани поради чувството за анонимност и безнаказаност в интернет, което увеличава риска те да продължат да извършват подобни престъпления.

Увеличаването на лицата и групите, проповядващи насилнически екстремизъм в цяла Европа, беше един от факторите, които допринесоха за поляризация и радикализация на обществото. Това на свой ред доведе до увеличаване на разпространението на реч на омразата срещу маргинализирани групи и жени. През 2019 г. Европейският парламент призна това в резолюция *относно нарастването на неофашисткото насилие в Европа* и призова държавите членки да осъждат и санкционират *престъпленията от омраза, речта на омразата и търсенето на изкупителни жертви от страна на политици и лица на публична длъжност [...], тъй като те пряко засилват омразата и насилието в обществото и ги превръщат в нормално явление*¹²¹.

ЕКРН подчерта нарастването на ултранационалистичната, ксенофобската, расистката и хомо-/трансфобската реч на омразата в различните предизборни кампании през 2019 г., което все повече прониква и често задава тон в социалните медии¹²². Според ЕКРН обидните и унижителни забележки към членове на малцинствените групи днес се приемат по-лесно, отколкото в миналото. Съветът на Европа действително изпрати ясно предупреждение за ситуацията, като посочи че Европа е „изправена пред шокираща реалност: антисемитските, антимиюсюлманските и други расистки престъпления от омраза се увеличават с тревожна скорост“¹²³.

Пандемията от COVID-19 създаде атмосфера, в която речта на омразата процъфтява, като създава цунами от омраза и ксенофобия¹²⁴. Европол¹²⁵ подчерта, че пандемията от COVID-19 и последвалите икономически и социални кризи са довели до затвърждаване на нагласите и приемане на сплашването в по-голяма степен, включително призивите за извършване на актове на насилие. В годишния си доклад за 2020 г. ЕКРН изтъкна

[съдържанието](#)), Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент, юли 2020 г.

¹²⁰ Вж. подкрепящото проучване, раздели 4.2.1, 4.3.1 и 4.3.2.

¹²¹ Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2018 г. относно нарастването на неофашисткото насилие в Европа (2018/2869(RSP), P8_TA(2018)0428, Страсбург, 2018 г.

¹²² [Годишен доклад на ЕКРН от 2019 г.](#)

¹²³ [Изявление](#) на Мария Пейчинович Бурич, Генерален секретар на Съвета на Европа, 27 февруари 2020 г.

¹²⁴ [Глобален призив на](#) генералния секретар на ООН Антониу Гутереш за справяне и борба със свързаната с COVID-19 реч на омразата, Ню Йорк, 8 май 2020 г.

¹²⁵ [Доклад на Европол от 2021 г. относно ситуацията и тенденциите при тероризма в Европейския съюз](#), стр. 28.

увеличаване на излагането на реч на омразата и насилие на определени групи¹²⁶, обвинявани като главни разпространители на вируса. Това включва роми и мигранти, чийто достъп до здравеопазване и мерки за обществена подкрепа са станали още по-трудни¹²⁷, както и лица от азиатски произход или за които се счита, че имат азиатски произход¹²⁸. Налице е и нарастване на конспиративните теории срещу определени групи, подбуждащи към реч на омразата и престъпления от омраза¹²⁹. Изследванията показват например седемкратно увеличение на антисемитските публикации в предложените за оценка френски и над 13-кратно увеличение в германските профили/канални през първите два месеца на 2021 г. (по време на пандемията) в сравнение със същия период на 2020 г. (преди пандемията)¹³⁰.

Пандемията също така подчерта напрежението между поколенията и доведе до възобновяване на враждебни послания в социалните медии, квалифицирани като реч на омразата срещу възрастни хора, които като уязвима категория са били по-често обект на малтретиране по време на пандемията и са били по-застрашени да станат жертва на реч на омразата и престъпления от омраза¹³¹.

Хората, които се определят като ЛГБТИК лица, са подложени на по-голямо насилие от началото на пандемията¹³². „Сексуалната ориентация или половата идентичност“ беше третото най-често срещано основание сред докладваните престъпления от омраза (18,35 %) в Доклада за престъпленията от омраза за 2019 г. на Бюрото за демократични институции и права на човека („БДИПЧ“) — увеличение в сравнение с 2018 г. (14,61 %)¹³³. Основаната на пола реч на омразата нараства и в Европа, като се осъществява онлайн и офлайн и във всички форми на социално взаимодействие (например в училище, на работа, на обществени места). Всички форми на основано на пола кибернасилие срещу жени, включително мизогенна реч на омразата, се увеличиха

¹²⁶ Вж. също [European Voice against Racism \(Европейският глас срещу расизма\)](https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; Вж. също [Бюрото на ЕКРН провежда извънредна среща и обмена мнения с директора на FRA и специалния представител на ЕС за правата на човека — Новини от Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта \(ЕКРН\) \(coe.int\)](https://fra.europa.eu/bg/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1)

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

¹²⁸ ЕКРН, [Годишен доклад за дейностите на ЕКРН](#), март 2021 г.

¹²⁹ Институт за глобални промени на Тони Блеър, [„From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19“](#) (От периферията към първа линия: Как крайнодесните движения по целия свят реагираха на Covid-19) (юли 2020 г.); Вж. също [констатации](#) от консултативната, организирана от Центъра за международен диалог и Европейския съвет за религиозни лидери/Религии за мирна Европа, 20 април 2021 г.

¹³⁰ Вж. проучване, изготвено от Института за стратегически диалог за Европейската комисия, [„The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic, A study of French and German content“](#) (Възходът на антисемитизма онлайн по време на пандемията: проучване за френско и германско съдържание), април 2021 г.

¹³¹ Вж. обратната връзка от AGE Platform Europe за консултативната на Комисията, [изявлението](#) на генералния секретар на ООН Антониу Гутереш и допълнителното проучване, раздел 4.2.1.

¹³² Вж. Управителен комитет на Съвета на Европа за борба с дискриминацията, за многообразие и за приобщаване, [„COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States“](#) (COVID-19: Анализ на измеренията на борбата с дискриминацията, многообразието и приобщаването в държавите — членки на Съвета на Европа) (2020 г.), стр. 19. Вж. също [Доклад на FRA от 2019 г. относно пандемията и нейното въздействие върху основните права](#), доклад на FRA [„The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review“](#) („Пандемията от коронавирус и основните права: Преглед на годината) (2021 г.) и [Доклад на ЕКРН от 2020 г.](#)

¹³³ БДИПЧ, [Доклад за престъпленията от омраза](#), 2019 г.; вж. съобщения в [пресата](#), че престъпленията от омраза срещу ЛГБТИК в Испания са се увеличили общо с 43 % през първата половина на 2021 г.

като цяло преди COVID-19, което доведе до превръщането на насилието срещу жени в нещо нормално. В доклад¹³⁴ относно онлайн тормоза срещу жени министри Центърът за високи постижения на НАТО в областта на стратегическите комуникации установи, че темите, предизвикващи най-оскърбителни послания онлайн, са пандемията от COVID-19, имиграцията, отношенията с ЕС и социално-либералната политика.

С оглед на неотдавнашните законодателни промени може да се наблюдава прогресивно нарастване на криминализацията на основания, различни от посочените в Рамковото решение. Понастоящем 11 държави членки¹³⁵ са предприели законодателни предложения или процеси за по-нататъшно криминализиране на речта на омразата и/или престъпленията от омраза. От тях девет държави членки¹³⁶ са предложили да добавят определени основания в своето законодателство във връзка с речта на омразата и/или престъпленията от омраза.

4. Добавена стойност на разширяването на списъка на престъпленията в ЕС

4.1. Ефективен отговор на равнището на ЕС

Въз основа на посочената по-горе оценка Комисията счита, че тази инициатива трябва да бъде най-ефективният отговор на равнището на ЕС на установените предизвикателства. По-специално единствено обща инициатива на равнището на ЕС може ефективно да защити общите ценности, залегнали в член 2 от ДЕС, които се подкопават от всички форми на реч на омразата и престъпления от омраза, независимо от това срещу кои лица или групи лица са насочени.

Съвместните усилия могат ефективно и последователно да отговорят на предизвикателствата, породени от трансграничния характер на двете явления, както и от техния мащаб и нарастваща тенденция. Като се имат предвид настоящите несъгласувани и фрагментирани наказателни схеми на държавите членки и тяхното ограничено въздействие на равнището на ЕС, тази инициатива разглежда трансграничния проблем изчерпателно.

Само общ подход по отношение на криминализирането на речта на омразата и престъпленията от омраза на равнището на ЕС може да гарантира значителна защита на жертвите на такива действия в целия ЕС. Това включва достъпа на жертвите до специалните мерки за защита, предоставени на най-уязвимите жертви на престъпления съгласно Директивата за правата на жертвите. Като се имат предвид трансграничното измерение на речта на омразата и престъпленията от омраза и необходимостта от наказателноправно решение, сътрудничеството между съдебните органи ще бъде от решаващо значение. Общият отговор на наказателното правосъдие може да подобри взаимното доверие и съдебното сътрудничество, които са основните принципи на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в ЕС при зачитане на основните права.

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

¹³⁵ Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Нидерландия, Полша, Румъния, Финландия. Вж. подкрепящото проучване, раздел 3.7. Моля, обърнете по-специално внимание, че предложената реформа в Италия не е приета.

¹³⁶ Германия, Дания, Испания, Италия, Кипър, Нидерландия, Полша, Финландия, Франция.

4.2. Липса на алтернативи за разширяване на списъка на престъпленията в ЕС

Въпреки че може да има известно припокриване с определени области на престъпност, изброени в член 83, параграф 1 от ДФЕС¹³⁷, минималните правила относно определянето на престъпления и на санкции в областта на речта на омразата и престъпленията от омраза не могат да бъдат приети към момента като такива на равнището на ЕС.

По-специално частичното припокриване между „компютърно престъпление“ и речта на омразата и престъплението от омраза няма да позволи приемането на минимални наказателноправни разпоредби, обхващащи всички форми на реч на омразата, независимо от използваните средства. То може да позволи приемането на минимални правила относно речта на омразата, споделена чрез интернет, но не и за речта на омразата, използвана и споделяна чрез други средства. Например чрез публично споделяне или разпространение на документи или снимки по време на публични събирания (напр. спортни събития), излъчвани по телевизията и в политическата реч. Това ще означава, че ще има единна хармонизирана наказателноправна рамка на ЕС за речта на омразата, използвана чрез цифрови средства, в сравнение с несъгласуван и фрагментиран подход в целия ЕС спрямо речта на омразата, използвана чрез други средства. По същия начин би възникнало неоправдано разделение между криминализирането на речта на омразата и престъпленията от омраза, тъй като престъпленията от омраза няма да бъдат обхванати от правното основание за „компютърно престъпление“. Подобна частична криминализация не може ефективно и цялостно да се справи с тези тясно свързани явления.

При определени обстоятелства някои примери за престъпления от омраза могат да се считат за попадащи в обхвата на „тероризма“ и да бъдат квалифицирани като терористично престъпление, а именно когато може да се установи терористичен умисъл. Например намерение за сериозно сплашване на населението¹³⁸. Въпреки възможните припокривания „тероризмът“ и определянето за терористични престъпления няма да се прилагат за всички случаи на престъпления от омраза и следователно не могат да бъдат използвани за цялостно криминализиране на речта на омразата и престъпленията от омраза.

На този фон изглежда, че само определянето на речта на омразата и престъпленията от омраза като нова, отделна област на престъпност само по себе си може да даде възможност за ефективен и всеобхватен наказателноправен подход към тези явления на равнището на ЕС.

Поради тази причина може да се счита, че въпросната инициатива на Комисията отговаря на принципа на субсидиарност, което изглежда е присъщо на изпълнението на критериите в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Освен това тази инициатива е

¹³⁷ Припокриване е налице и между различни съществуващи области на престъпност в ЕС, като например между „организирана престъпност“ и „незаконен трафик на наркотици“, или „сексуална експлоатация на жени“, които при все това са признати като отделни области на престъпност.

¹³⁸ Директива (ЕС) 2017/541 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 г. относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета, и за изменение на Решение 2005/671/ПВР на Съвета, ОВ L 88, 31.3.2017 г., стр. 6—21.

пропорционална на преследваните цели. По-специално тя не създава сама по себе си каквато и да е финансова или административна тежест за ЕС, националните правителства, регионалните или местните органи, икономическите оператори или гражданите.

5. Заключение

Неотложността на справянето с речта на омразата и престъпленията от омраза в целия ЕС изисква съвместни усилия и ангажираност.

Чрез настоящото съобщение Комисията приканва Съвета, със съгласието на Европейския парламент, да пристъпи към тази инициатива и да вземе решение относно разширяването на списъка с престъпления в ЕС, за да обхване реч на омразата и престъпления от омраза. Във връзка с това съобщението се придружава от инициатива на Комисията за приемането на решение на Съвета в съответствие с член 83, параграф 1 от ДФЕС.

След приемането на решение на Съвета Комисията ще бъде оправомощена да предложи законодателство за криминализиране на речта на омразата и престъпленията от омраза на равнището на ЕС. Като обръща специално внимание на националните законодателни рамки и в тясно сътрудничество с държавите членки и Европейския парламент, Комисията ще предложи стабилен отговор на предизвикателствата, породени от речта на омразата и престъпленията от омраза в целия ЕС, днес и в бъдеще.