



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 10. detsember 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	9. detsember 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2021) 777 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Kaasavam ja kaitsvam Euroopa: vaenukõne ja vaenuritegude lisamine ELi kuritegude loetellu

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2021) 777 final.

Lisatud: COM(2021) 777 final



Brüssel, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Kaasavam ja kaitsvam Euroopa: vaenukõne ja vaenukuritegude lisamine ELi
kuritegude loetellu**

Viha on viha – ja keegi ei peaks olema sunnitud seda taluma.

Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen
Kõne olukorrast Euroopa Liidus, 2020. aasta september

1. Sissejuhatus

Oma 2020. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus¹ rõhutas komisjoni president von der Leyen, et edusammud rassismi ja viha vastu võitlemisel on haprad ning et nüüd on õige aeg teha muudatus, et ehitada üles liit, mis läheb hukkamõistmisest tegudeni. Ta teatas, et komisjon teeb ettepaneku „lugeda ELis kuriteoks kõik vihakuriteo ja vihakõne vormid, olenemata sellest, kas need on seotud rassi, usu, soo või seksuaalsusega“.

Vaenukõne ja vaenukuritegude vastu võitlemine on osa komisjoni tegevusest, mille eesmärk on edendada ELi põhiväärtusi ja tagada ELi põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) järgimine. Kõik vaenu ja sallimatuse vormid ja ilmingud on vastuolus selliste ELi aluseks olevate väärtustega nagu inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriigi põhimõte ja inimõiguste, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artiklis 2 sätestatud väärtused on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, diskrimineerimiskeeld, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.

Diskrimineerimine soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel on keelatud, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklis 19. Samal ajal on sõnavabadus üks demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna alustalasid ning seda tuleb kindlalt kaitsta. Lisaks, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 67, moodustab EL vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala, kus austatakse põhiõigusi. Meetmete abil peab liit tagama kõrge turvalisuse taseme, et ennetada kuritegusid, rassismi ja ksenofoobiat ning nende vastu võidelda.

Vaenukõne ja -kuriteod ei mõjuta ainult konkreetseid ohvreid ja nende kogukondi ega põhjusta ainult neile kannatusi ja piira ainult nende põhiõigusi ja -vabadusi, vaid mõjutavad ka ühiskonda laiemalt. Viha õõnestab meie ühiskonna alustalasid. See nõrgendab vastastikust mõistmist ja mitmekesisuse austamist, millele pluralistlikud ja demokraatlikud ühiskonnad on rajatud.

Viimastel aastakümnetel on vaenukõne ja -kuriteod Euroopas järsult kasvanud². Vihkamine on muutumas peavooluks,³ mis on suunatud üksikisikute ja inimrühmade vastu, kellel on või kellel tajutakse olevat ühine tunnus nagu rass, etniline päritolu, keel, usutunnistus, rahvus, vanus, sugu, seksuaalne sättumus, sooline identiteet, sooväljendus, sootunnused või muu

¹ 2020. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus, [kavatsusavaldus](#), Brüssel, 16. september 2020.

²Vt näiteks ECRI 2019. ja 2020. aasta aruanded aadressil: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> ja <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna tellitud uuring „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, juuli 2020.

³Vt ÜRO peasekretär António Guterres, vaenukõnet käsitleva ÜRO strateegia ja tegevuskava [eessõna](#), mai 2019.

põhitunnus või nende kombinatsioon. Need tunnused on üldiselt teistele märgatavad ja õigusrikkujad kasutavad neid lihtsamini ära: need viitavad isiku identiteedi aspektile, mis on muutumatu või isiku enesetunnetuse jaoks keskse tähtsusega, olles samas ka rühmaidentiteedi tähis⁴.

Interneti ja sotsiaalmeedia elavam kasutamine on aastate jooksul kaasa toonud ka rohkem vaenukõnet internetis. Vaenukõne kiiret jagamist digikeskkonnas lihtsustab internetile omane kammitsematus, kuna eeldatav anonüümsus ja karistamatuse tunne vähendavad inimeste tõrksust selliste kuritegude toimepanemise suhtes. Samal ajal on emotsioone ja haavatavust üha enam ära kasutatud, sealhulgas avalikus arutelus poliitilise kasu nimel, et levitada rassistlike ja ksenofoobseid avaldusi ja õhutada rünnakuid, mida sotsiaalmeedia on sageli võimendanud⁵. Vaenu levitamist potentsiaalselt haavatava sihtrühma hulgas võib täheldada vägivaldse ekstremismi laias spektris alates džihaadivõitlejatest kuni äärmuslike parem- ja vasakpoolseteni⁶. See on suurendanud ühiskonna polariseerumist ja seega ka üha sagedavat vaenukõnet eelkõige tõrjutud rühmade vastu.

COVID-19 pandeemia põhjustatud rahvatervise kriis on suurendanud ebakindlust, isoleeritust ja hirmu ning loonud õhkkonna, kus vaenukõne on vohanud. Pandeemiat on kasutanud mitmed äärmuslikud ideoloogilised liikumised konkreetsete elanikkonnarühmade vastu (erinevatel alustel, sealhulgas rahvuse, usu, rassi, soo, seksuaalse sättumuse, nahavärvi ja isegi vanuse alusel) ja seegi on viinud vaenukuritegedeni⁷.

Komisjoni eesmärk on laiendada ELi kuritegude loetelu, et lisada sinna vaenukõne ja vaenuriteod. Vihal ei ole ELis kohta. Selle vastu tuleks võidelda kõigi olemasolevate vahenditega, sealhulgas kriminaalõiguse kaudu.

2. Algatuse taust

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 on sätestatud ammendav loetelu kuriteoliikidest,⁸ mille korral Euroopa Parlament ja nõukogu võivad kehtestada kuritegude määratlemise ja karistuste miinimumeeskirjad, mida kohaldatakse kõigis ELi liikmesriikides. Samuti on seal sätestatud, et **kuritegevusalase olukorra muutustest** tulenevalt võib nõukogu võtta vastu otsuse, milles määratakse kindlaks **muud eriti ohtlikud piiriülese mõõtmega kuriteoliigid** tulenevalt nende kuritegude **olemusest või mõjust** või **erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel**.

Sellise otsuse vastuvõtmine nõukogu poolt oleks esimene samm, et luua õiguslik alus, mis on vajalik, et võtta teise sammuna vastu ühine õigusraamistik vaenukõne ja -kuritegude vastu võitlemiseks kogu ELis. Sellised tulevased õigusaktid täiendaksid kehtivat ELi õigust, milles nõutakse, et kriminaliseeritaks vaenukõne ja vaenuriteod, mille aluseks on rass, nahavärv, usutunnistus, sünnipära või rahvuslik või etniline päritolu (vt punkt 2.2), nähes vaenukõne ja -kuritegude kriminaliseerimiseks ette uusi aluseid.

⁴OSCE/ODHIR „Hate Crime Laws, A Practical Guide“

⁵Vt Rahvusvahelise Dialoogikeskuse ja Euroopa usujuhtide nõukogu Usundid Rahu Nimel 20. aprillil 2021 korraldatud konsultatsiooni [tulemusi](#); artikkel 19 „Responding to „hate speech“: Comparative overview of six EU countries“, 2018.

⁶Europoli 2021. aasta aruanne terrorismi olukorra ja suundumuste kohta Euroopa Liidus

⁷ÜRO „Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech“, 11. mai 2020.

⁸See loetelu sisaldab järgmisi kuriteoliike: terrorism, inimkaubandus ning naiste ja laste seksuaalne ärakasutamine, ebaseaduslik uimastikaubandus, ebaseaduslik relvaäri, rahapesu, korruptsioon, maksevahendite võltsimine, arvutikuriteod ja organiseeritud kuritegevus.

Selle algatuse jaoks on tehtud põhjalikke ettevalmistusi, sealhulgas viidud läbi välisuuring⁹ ja ulatuslik komisjoni konsultatsioon ning koostatud arvukalt aruandeid ja uuringuid.

2.1. Institutsiooniline kontekst

Komisjon esitab käesoleva algatuse, mis põhineb ELi lepingu artikli 17 lõikel 1¹⁰ ja järgib ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 ettenähtud kaheetapilist menetlust:

Esimeses etapis võtab nõukogu pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt vastu otsuse, millega määratletakse vaenukõne ja -kuriteod kuriteoliigina, mis vastab ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele. Sellise otsusega laiendatakse ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 loetletud kuriteoliikide loetelu, et lisada vaenukõne ja -kuriteod ELi kuriteona. Seega luuakse õiguslik alus, mis võimaldab Euroopa Parlamendil ja nõukogul kehtestada direktiividega miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks nende kuriteoliikide eest.

Teises etapis võib komisjon teha ettepaneku võtta vastu direktiivid, millega kehtestatakse vaenukõne ja -kuritegude määratluste ja karistuste kohta miinimumeeskirjad, ning mille Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt.

Käesolev algatus on seotud esimese etapiga ega piira teises etapis võetavaid meetmeid. Sellega ei mõjutata ega nähta ette hiljem esildatavate teiseste õigusaktide kohaldamisala ja sisu. Samuti mõjutab eespool nimetatud direktiivide vastuvõtmine hartaga kaitstud põhivabadusi, eelkõige sõnavabadust, sealhulgas ajakirjandus- ja meediavabadust.

Kui nõukogu otsus on vastu võetud, kasutab komisjon oma algatusõigust kooskõlas parema õigusloome nõuetega. Komisjon korraldab mõju hindamise, et hinnata hoolikalt kuritegude ja karistuste määratlemise erinevaid võimalusi ning nende mõju põhiõigustele (eelkõige väljendus-, ajakirjandus- ja meediavabadusele), mis on demokraatliku ühiskonna tugev alus¹¹.

Selleks et täpselt kindlaks määrata kavandatavate normide kohaldamisala ja sisu, pöörab komisjon erilist tähelepanu vaenukõne ja -kuritegudega seotud muutustele, võttes arvesse uusimaid andmeid ja suundumusi. Selline ühiskondliku arengu ja suundumuste hoolikas hindamine on eriti oluline edaspidi kuriteokoosseisu tunnuste kindlaksmääramisel. Selle hulka kuuluvad vaenukõne ja -kuritegude konkreetset vormid, mis kriminaliseeritakse sihtmärgiks olevate isikute ja rühmade kaitset vajavate tunnuste alusel.

Kui komisjon valmistab ette teiseseid õigusakte, konsulteerib ta liikmesriikide ja Euroopa Parlamendiga, sealhulgas kriminaalõiguse ja põhiõigustega seotud riiklike õigusraamistike eripärade üle. Komisjon konsulteerib põhjalikult ka kõigi asjaomaste sidusrühmadega, kaasates samal ajal tihedalt Euroopa Parlamendi.

2.2. Võitlus vaenukõne ja -kuritegude vastu kui ELi prioriteet

⁹ [Uuring](#), millega toetatakse komisjoni algatust laiendada ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud loetelu ja lugeda ELis kuriteoks vaenukõne ja -kuriteod (edaspidi „toetav uuring“). Toetavas uuringus esitati üksikasjalik ülevaade vaenukõne ja -kuritegude vastu võitlemise õigusraamistikest kõigis liikmesriikides. Samuti analüüsiti komisjoni konsultatsiooni käigus kogutud teavet, andmeid ja seisukohti ning tehti neist kokkuvõte.

¹⁰ Vastavalt ELi lepingu artikli 17 lõikele 1: „[k]omisjon edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi“.

¹¹ [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikkel 52.

ELi tasandil on **nõukogu 28. novembri 2008. aasta raamotsuse 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega)** (edaspidi „raamotsus“)¹² kujul juba olemas raamistik, et jõuliselt ja ühiselt reageerida rassistlikele ja ksenofoobsele vaenukõnele ning rassistlikele ja ksenofoobsetele vaenukuritegudele. Raamotsuse eesmärk on tagada, et raskete rassismi- ja ksenofoobiailmingute eest mõistetavad kriminaalkaristused oleksid kogu ELis tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Selleks pidid liikmesriigid kriminaliseerima avaliku vägivalla ja vaenu õhutamise rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära ja rahvusliku ja etnilise päritolu alusel¹³. Samuti on selles nõutud, et liikmesriigid tagaksid muude süütegude korral peale vaenukõne, et rassistlikku ja ksenofoobset motiivi käsitatakse raskendava asjaoluna või et sellist motiivi võib karistuste määramisel arvesse võtta.

Komisjon toetab liikmesriikide jõupingutusi raamotsuse tõhusaks rakendamiseks **rassismi, ksenofoobia ja muude sallimatuse vormide vastu võitlemise kõrgetasemelise töörühma**¹⁴ kaudu, et töötada välja koolitusi ja suurendada õiguskaitseasutuste suutlikkust, parandada vaenukuritegude registreerimist ja andmete kogumist ning julgustada ohvreid vaenukuritegudest teatama.

See algatus on osa laiemast ELi meetmepaketist, mille eesmärk on võidelda ebaseadusliku vaenukõne, vägivaldsete äärmuslike ideoloogiate ja terrorismi vastu internetis ning kuhu kuuluvad **internetis leviva vihakõne vastase võitluse ELi tegevusjuhend**,¹⁵ **määrus, mis käsitleb võitlemist terroristliku veebisisu levitamise vastu**,¹⁶ ja **ELi internetifoorum**¹⁷.

Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi¹⁸ kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et videote jagamise platvormid võtavad tõhusaid meetmeid nii raamotsust rikkuva sisu levitamise kui ka harta artiklis 21 osutatud alustel kasutatud vaenukõne vastu. Lisaks on komisjoni ettepanekus **digiteenuste õigusakti**¹⁹ kohta ette nähtud põhjalik reform, et tagada ebaseadusliku sisu ja süsteemsete riskidega tegelemise kohustuse kaudu kasutajate turvalisus internetis. Lisaks on lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia²⁰ 2022. aasta ajakohastamise eesmärk kaitsta lapsi internetiohtude, sealhulgas küberkiusamise ja vaenukõne eest.

Algatusega toetatakse **ELi rassismivastast tegevuskava 2020–2025**²¹ ning **ELi strateegiat antisemitismi vastu võitlemiseks ja juudi eluviisi edendamiseks**²². Algatus täiendab ka

¹²ELT L 328, 6.12.2008, lk 55–58.

¹³ Vt raamotsuse artikkel 1.

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-counteracting-illegal-hate-speech-online_et

¹⁶ ELT L 172, 17.5.2021, lk 79–109.

¹⁷ **ELi internetifoorum** on komisjoni juhitud vabatahtlikul osalusel põhinev algatus, mis võimaldab teha koostööd tehnoloogiadööstuse ja teiste asjaomaste sidusrühmadega, et võidelda vägivaldse äärmusliku sisu vastu internetis.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (ELT L 303, 28.11.2018, lk 69).

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2020. aasta määrus, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu (digiteenuste õigusakt) ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (**COM(2020) 825 final**).

²⁰ **COM(2012) 196 final**

²¹ Komisjoni 18. septembri 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Võrdõiguslik liit: ELi rassismivastane tegevuskava 2020–2025“ (**COM(2020) 565 final**).

hiljutisi algatusi, mille eesmärk on edendada võrdõiguslikkust ja mitmekesisuse austamist, nagu **LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025**²³. Need hiljutised algatused on toonud esile vajaduse ELi tasandil kriminaalõiguse vahenditega karmilt reageerida vaenukõnele ja -kuritegudele, millel **on muud põhjused kui rassism ja ksenofoobia**, eelkõige sugu, seksuaalne sättumus, vanus ja puue²⁴.

Soolise võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025²⁵ on sätestatud meetmed naiste- ja tüdrukutevastase soolise vägivalla vastu võitlemiseks, sealhulgas vajadus kriminaliseerida soolise vägivalla konkreetsed vormid ELi tasandil. See algatus täiendab tulevast ettepanekut võtta vastu **direktiiv naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise kohta**. Kui vaenukõnet ja -kuritegusid iseloomustab isikute rühma vastu suunatud vihkamine, sealhulgas märkimisväärne sooline kallutatus ja naiste vihkamine, kriminaliseeritakse kavandatava direktiiviga ELi pädevuse piires teatavad vägivalla erivormid, mille aluseks ei ole vaen ega eelkõige üksikisiku kui rühma liikme vihkamine. Seetõttu luuakse käesoleva ELi kuritegude loetelu laiendamise algatusega täiendav õiguslik alus, et käsitleda naiste- ja tüdrukutevastase raske vägivalla konkreetseid vorme, mida võib määratleda ka kui naiste vastu suunatud vaenukõnet või vaenukuritegusid, millel on objektiivselt tuvastatav sooliselt eelarvamuslik motiiv.

Käesolev algatus täiendab ka **puuetega inimeste õiguste strateegiat aastateks 2021–2030**,²⁶ **ohvrite õigusi käsitlevat ELi strateegiat (2020–2025)**²⁷ ja **ohvrite direktiivi**²⁸. Samuti ühtlustatakse see nõukogu 2021. aasta märtsi järeldustega, mis käsitlevad vananemise süvalaiendamist avalikus poliitikas²⁹ ja kus tuletatakse meelde, et vanuseline diskrimineerimine on sage nähtus ning vanemaelaste vastu suunatud vägivald on üha suurem probleem.

Euroopa Parlament võttis 2021. aasta septembris vastu seadusandliku resolutsiooni, milles kutsuti komisjoni üles esitama seadusandlikku ettepanekut, et lisada sooline vägivald ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kohase uue kuriteoliigina³⁰. Selle algatuse ning tulevase

²²Komisjoni 5. oktoobri 2021. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „ELi strateegia antisemitismi vastu võitlemiseks ja juudi eluviisi edendamiseks (2021–2030)“ ([COM\(2021\) 615 final](#)).

²³Komisjoni 12. novembri 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Võrdõiguslik liit: LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025“ ([COM\(2020\) 698 final](#)). Strateegias toodi välja vajadus kriminaliseerida LGBTIQ-inimeste – lesbide, geide, biseksuaalide, trans- ja intersooliste ning *queer*-inimeste – vastu suunatud vaenukõne ja -kuriteod.

²⁴Need kaitset vajavad tunnused kuuluvad aluste hulka, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 19 lõikes 1, milles viidatakse sammudele, mis on vajalikud, et võidelda diskrimineerimisega „soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puute, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel“.

²⁵Komisjoni 5. märtsi 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025“ ([COM\(2020\) 152 final](#)).

²⁶Komisjoni 3. märtsi 2021. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Võrdõiguslikkuse liit: Puuetega inimeste õiguste strateegia 2021–2030“ ([COM\(2021\) 101 final](#)).

²⁷Komisjoni 24. juuni 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia (2020–2025)“ ([COM\(2020\) 258 final](#)).

²⁸ELT L 315, 14.11.2012, lk 57–73.

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

³⁰Euroopa Parlamendi 16. septembri 2021. aasta ELi toimimise lepingu artikli 225 kohane resolutsioon soovist komisjonile soolise vägivalla määratlemise kohta ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 nimetatud uue kuriteoliigina (2021/2035(INL)).

naistevastase vägivalga ja perevägivalga vastu võitlemist käsitleva seadusandliku ettepaneku eesmärk on vastata Euroopa Parlamendi üleskutsele.

3. Vajadus laiendada ELi kuritegude loetelu, lisades sinna vaenukõne ja -kuriteod

ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kohaselt võib nõukogu **kuritegevusalase olukorra muutumisest tulenevalt** kindlaks määrata muud kuriteoliigid, kui need vastavad konkreetsetele kriteeriumidele. Eelkõige peab uus kuriteoliik olema **eriti raske** kuritegu, millel on **piiriülene mõõde**, mis tuleneb kuriteo **laadist või mõjust** või **erilisest vajadusest võidelda selliste kuritegude vastu ühistel alustel**.

Järgmistes punktides esitatakse komisjoni hinnang vaenukõnele ja -kuritegudele, võttes arvesse ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kriteeriume.

3.1. Vaenukõne ja vaenukuriteod kui kuriteoliigid

Vaenukõne ja -kuritegusid tunnistatakse rahvusvahelisel tasandil kui kuriteoliike³¹.

Juba oma 1997. aasta soovitus³² leidis Euroopa Nõukogu, et vaenukõne õhutab vihkamist teatavate kaitset vajavate tunnustega üksikisikute või rühmade vastu³³. Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoni (ECRI) 2015. aasta soovituses määratleti vaenukõne järgmiselt: „isiku või isikute rühma alavääristamise, vihkamise või halvustamise propageerimine, edendamine või õhutamine mis tahes vormis, samuti sellise isiku või isikute rühma ahistamine, solvamine, nendega seotud negatiivsete stereotüüpide loomine, häbimärgistamine või ähvardamine ning kõigi eespool nimetatud väljendusvormide põhjendamine rassi, nahavärvi, sünnipära, rahvusliku või etnilise päritolu, vanuse, puude, keele, usutunnistuse või veendumuste, bioloogilise soo, sotsiaalse soo, soolise identiteedi, seksuaalse sättumuse ja muude isiklike tunnuste või seisundi alusel“³⁴. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) määratleb vaenukuritegusid kui „kuritegusid, mis on toime pandud eelarvamusliku motiiviga teatava ühiskonnarühma vastu“³⁵.

Kuigi ELi õiguses ei ole vaenukõne ja -kuritegude õiguslikku määratlust ette nähtud, on **raamotsuses** sätestatud kõige raskemate rassismi ja ksenofoobia vormide kriminaalõiguslikud

³¹Näiteks [Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon \(ECRI\) avaldas 2015. aasta detsembris üldise poliitikasoovituse nr 15 vaenukõnevastase võitluse kohta](#), 2019. aasta mais võttis ÜRO vastu strateegia ja tegevuskava; samuti näiteks kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 20 ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODHIR), ministrite nõukogu otsus nr 9/09 vaenukuritegudevastase võitluse kohta, MC(17) väljaanne nr 2, päevakorrapunkt 8, 2. detsember 2009.

³²Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus nr R (97) 20 liikmesriikidele vaenukõne kohta.

³³Soovituse kohaldamisalas on sätestatud, et väljendit „vaenukõne“ tuleb mõista nii, „et see hõlmab kõiki avaldusi, mis propageerivad, õhutavad, edendavad või õigustavad rassiviha, ksenofoobiat, antisemitismi või muid sallimatusel põhinevaid viha vorme, kaasa arvatud sallimatust, mis väljendub agressiivse natsionalismi või etnotsentrismi vormis või vähemuste ning sisserändajate ja sisserändaja taustaga isikute diskrimineerimise ja nende suhtes vaenulikkuse ülesnäitamise vormis“.

³⁴ECRI, üldine poliitiline soovitus nr 15 vaenukõne vastu võitlemise kohta, lk 3.

³⁵Seda määratlust kasutas OSCE oma aruannetes rassistlike ja ksenofoobsete vaenukuritegude kohta (2021), sooliste vaenukuritegude kohta (2021), antisemitlike vaenukuritegude kohta (2019), moslemite vastu suunatud vaenukuritegude kohta (2018), mis põhinevad OSCE ministrite nõukogu 2. detsembri 2009. aasta otsusel nr 9/09 (vaenukuritegude vastu võitlemise kohta), milles leppisid konsensuse alusel kokku kõik OSCE riigid, sealhulgas kõik ELi liikmesriigid. Sellise määratluse aluseks olevat kontseptsiooni ja selle praktilist mõju selgitatakse lähemalt OSCE ODHIRi dokumendis „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“ (2009), lk 16.

määratlused. Raamotsuses määratletud vaenukõne tähendab avalikku õhutamist vägivallale või vihkamisele kaitset vajavate tunnusega rühma või sellise rühma liikme vastu³⁶. Vaenukuritegu raamotsuse³⁷ tähenduses on iga kuritegu³⁸ (süüteo koosseisule vastav tegu) peale vaenukõne, kui see on toime pandud rassistliku või ksenofoobse motiiviga (eelarvamusliku motiiviga).

Nii vaenukõne kui ka vaenukuritegude puhul on kuriteo toimepanija tegevusel **eelarvamuslik motiiv**. Sihtmärgiks olevad isikud valitakse nende tegelikul või tajutaval seosel kogukonna või rühmaga, millel on kaitset vajav tunnus, kuuluvusel sellisesse kogukonda või rühma või sellise kogukonna või rühma toetamise või liikmesuse tõttu³⁹. Need on identiteedi või sõnumiga seotud teod, kuna edastatavad sõnumid – eelkõige see, et sihtrühma kuuluvad ohvrid ei kuulu ühiskonda – ei ole suunatud mitte ainult ohvrile, vaid ka nende kogukonnale või rühmale⁴⁰. Seetõttu on keskse tähtsusega kuriteo toimepanija motiiv, et eristada neid kuritegusid muudest õigusrikkumistest ja määrata kindlaks nende suurem raskusaste, võttes arvesse nende kuritegude mõju ohvrile endale, kogukondadele ja ühiskonnale üldiselt⁴¹.

Vaen on nii vaenukõne kui ka vaenukuritegude lahutamatu osa. Vihkamine vähendab isiku või rühma inimväärikust ja ohustab seda. See eirab nende võrdset kohtlemist ühiskonnaliikmetena,⁴² sealhulgas nende poliitilises või sotsiaalses elus osalemise õigust, mis on ELi aluspõhimõtted. Kaitset vajavate tunnustega inimeste vastu suunatud viha olemuse mõistmine on kesksel kohal, et neid inimesi tunnustada, esitada süüdistus ja määrata karistus meie kriminaalõigussüsteemis.

Kuna vaenukõnet ja -kuritegusid iseloomustab konkreetne omadus, s.t vihkamine, mis on suunatud isikute või rühmade vastu, kellel on (või tajutakse olevat) ühine kaitset vajav tunnus, võib vaenukõnet ja -kuritegusid pidada kuriteoliikideks ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 tähenduses.

Sarnaselt teiste ELi kuritegudega, millel on ühised omadused, nagu organiseeritud kuritegevus või terrorism, hõlmab kaitset vajavate tunnustega inimeste vastu suunatud vaen laiemat kuritegude rühma. Vaenukõne ja -kuritegude kriminaliseerimise peamine ja ühine eesmärk on võidelda vaenu vastu, mis seob need kaks kuriteokategooriat üheks kuriteoliigiks. Vaenukõne ja -kuritegude lisamine kuriteoliikide hulka võimaldaks komisjonil teha teises etapis ettepanekuid teiseste õigusaktide kohta, mis on suunatud kaasnevate ühiskondlike muudatuste ja probleemidega tegelemiseks, kui need tulevikus tekivad ja kujunevad.

3.2. Vaenukõne ja -kuriteod kui eriti raske kuriteoliik

³⁶Raamotsuse artikli 1 lõike 1 punktiga a kohustatakse liikmesriike karistama selliseid tahtlikke tegusid nagu „vägivallale või vihkamisele avalik kihutamine isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel“.

³⁷ Vt artikkel 4: „Artiklites 1 ja 2 nimetatata süütegude osas võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et rassistlikku ja ksenofoobset motiivi loetakse raskendavaks asjaoluks või et sellist motiivi võib kohtus karistuse määramisel arvesse võtta.“

³⁸Näiteks isiku elu, füüsilise puutumatuse või vara vastu suunatud kuriteod.

³⁹Vt toetav uuring, punkt 2.4.2.

⁴⁰ OSCE ODHIR „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“.

⁴¹Vt [suunis](#) nõukogu raamotsuse 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega) praktilise kohaldamise kohta.

⁴² OSCE ODHIR „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“.

Vaenukõne ja -kuriteod on eriti rasked kuriteod, sest neil on kahjulik mõju üksikisikutele ja ühiskonnale tervikuna ning need õõnestavad ELi alustalasid.

3.2.1. Mõju ühistele väärtustele

Vaenukõne ja -kuriteod on vastuolus ELi ühistele väärtustele ja põhiõigustega, mis on sätestatud ELi lepingu artiklites 2 ja 6 ning hartas.

Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas järjekindlalt tunnistanud selliste tegude erilist raskust, kuna need mõjutavad väärtusi ja põhiõigusi. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et kui raskete kuritegudena käsitatavad teod on suunatud isiku füüsilise või vaimse puutumatuse vastu, saab piisava kaitse tagada ja hoiatava mõju saavutada ainult tõhusate kriminaalõiguse mehhanismidega. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis eelkõige, et kriminaalõiguse meetmeid on vaja otseste verbaalsete rünnakute ja füüsiliste ähvarduste korral, mis on ajendatud diskrimineerivatest hoiakutest⁴³.

Tunnistades, et sallivus ja kõigi inimeste võrdne väärikus on demokraatliku ja pluralistliku ühiskonna alustala, leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et võib osutuda vajalikuks „demokraatlikes ühiskondades karistada või isegi ennetada kõiki väljendusvorme, millega levitatakse, õhutatakse, edendatakse või õigustatakse sallimatusel põhinevat vaenu“⁴⁴. Lisaks juhtis Euroopa Inimõiguste Kohus tähelepanu sellele, et viimase abinõuna võib kasutada ka kriminaalkaristusi isikute suhtes, kes vastutavad kõige karmimate vaenuilmingute eest ja õhutavad teisi vägivallale. Neil põhjustel on Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtupraktikas järjekindlalt tunnistanud, et õigus sõnavabadusele ei takista kriminaalõiguslikku reageerimist teatavatele vaenukõne vormidele⁴⁵.

3.2.2. Kahjulik mõju ohvritele ja nende kogukondadele

Vaenukõne ja -kuritegude erilist raskust näitab kahju, mida need põhjustavad ohvritele, laiematele kogukondadele ja ühiskonnale tervikuna.

Vaenukõne ja -kuriteod rikuvad ohvrite põhiõigust väärikusele ja võrdsusele. Neil on rasked ja sageli pikaajalised tagajärjed ohvrite füüsilisele ja vaimsele tervisele ning heaolule.

Vaenukõne ja -kuritegude ohvreid rünnatakse nende muutumatute tunnuste või identiteedi keskmises oleva tunnuse tõttu⁴⁶. Seetõttu tunnevad nad, et on oma identiteedi tõttu ühiskonnas alaväärtuslikud, soovimatud, halvustatud ja põlatud. Lisaks kahjulikele füüsilistele tervisemõjudele on vihkamise põhjustatud vaimne kahju (nt haavatus ja alanduse tunne) sageli suurem kui vägivalda enda põhjustatud füüsiline kahju⁴⁷. Vaenukuritegude ohvid

⁴³Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 14. jaanuar 2020, Beizaras ja Levickas vs. Leedu, punkt 111 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁴⁴ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 6. juuli 2006 Erbakan vs. Türgi, punkt 56.

⁴⁵ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 24. juuni 2003, Garaudy vs. Prantsusmaa, punkt 1; kohtuotsus, 13. november 2003, Gündüz vs. Türgi, punkt 37; kohtuotsus, 16. november 2004, Norwood vs. Ühendkuningriik; kohtuotsus, 10. juuli 2008, Soulas jt vs. Prantsusmaa, punkt 47; kohtuotsus, 9. veebruar 2012, Vejdeland jt vs. Rootsi, punkt 59.

⁴⁶Kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, sisepoliitika peadirektoraat, Euroopa Parlament „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)“ (juuli 2020), lk 23.

⁴⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“ (2012), lk 20. Layla Okhai, „[How hate crime impacts mental health](#)“ (Diverse Minds, 2018).

võivad kogeda raske trauma sümptomeid, nagu depressioon, teiste umbusaldamine, enesesüüdistamine ja sügav isolatsioonitunne. Need kogemused eristavad vaenukuritegusid teistest kuriteoliikidest. Lisaks süüdistavad paljud vaenukuritegude ohvrid iseenast ja kogevad usalduse puudumist⁴⁸.

Üldisemalt on vaenukuritegude ohvrid sunnitud elama korduva ohvrustamise hirmus ning haavatavamad rühmad, nagu eakad, lapsed ning füüsilise ja vaimse puudega inimesed, on vaenukõne sihtmärkidena haavatavamad, kui nad kasutavad oma igapäevaelus veebisuhtlust. Vaenukõne ohvrid puutuvad kokku ka poliitilise ja sotsiaalse tõrjutusega, mis pärsib nende juurdepääsu arstiabile ja muudele elutähtsatele teenustele⁴⁹. Lisaks ähvardab ohvreid, kes vaenu kogemisest teatavad, sageli teisene ohvrustamine,⁵⁰ mis võib ohvrit veelgi kahjustada. Kui tegemist on lapsohvriga, võib vihakõne tõsiselt kahjustada tema pikaajalist isiklikku arengut.

Kuriteod, mida põhjustab vaen, saadavad sõnumi tervete inimrühmade ja kogukondade vältimise ja väärtusetuks tunnistamise kohta ning inimesed, kes kuuluvad nendesse rühmadesse ja kogukondadesse, kardavad ja tunnevad, et neid ohustavad rünnakud⁵¹. Oluline on märkida, et vaenukõnel ja -kuritegudel on potentsiaal kuriteo toimepanija jälgijate seas korduda, levitades veelgi kartust ja hirmu. Seega kinnistuks vaenukõne ja -kuritegude muster, mille puhul võetakse sihikule teisi isikuid, kellel tajutakse olevat sarnased kaitset vajavad tunnused või keda tajutakse ohvriga seotud isikutena⁵².

3.2.3. Kahjulik mõju tervele ühiskonnale

Vaenukõnel ja -kuritegudel on ka tugev ühiskondlik mõõde. Need ohustavad demokraatlikke väärtusi, sotsiaalset stabiilsust ja rahu⁵³ ning suurendavad sotsiaalseid lõhesid, õõnestavad sotsiaalset ühtekuuluvust ja vallandavad kättemaksu, mille tulemuseks on vägivald ühelt ja teiselt poolt⁵⁴. Vaenust ajendatud tegudest tingitud konfliktide, hirmu, polariseerumise ja radikaliseerumise õhkkonda kinnitasid ka komisjoni sihipärasele konsultatsioonile vastajad.

Vaenukõnel ja -kuritegudel on kahjulik mõju põhiõigustele, eelkõige inimväärikusele, võrdsusele ja sõnavabadusele. Nende pärssiv mõju sõnavabadusele võib viia selleni, et sotsiaalmeedia kasutajad hoiduvad vaenuliku sisu tõttu avalikest aruteludest⁵⁵. Vaen mürgitab ka poliitilist dialoogi ning mõjutab kodanike valmisolekut osaleda poliitikas ja täita avaliku

⁴⁸Vt toetav uuring, punktid 4.2.3, 4.3.3 ja 5.2.3.

⁴⁹ÜRO „[Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech“, 11. mai 2020.

⁵⁰Ohvrustamine, mis ei ole kuriteo otsene tagajärg, vaid viis, kuidas politsei ja kriminaalõigussüsteem ohvrit kohtlevad. Vt toetav uuring, punktid 4.2.3, 4.3.3 ja 5.2.3.

⁵¹ OSCE ODIHR, „[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)“, 2020, lk 13. Näiteks väga paljud lesbid, geid ja biseksuaalid väldivad teatavaid kohti, kuna kardavad, et neid rünnatakse, ähvardatakse või ahistatakse. Samuti teatas 37–41 % trans- ja intersoolistest vastajatest, et nad väldivad sageli või alati teatavaid kohti samal põhjusel. FRA (2020), teine ELi LGBTI uuring: [A long way to go for LGBTI equality](#), lk 47.

⁵² Vt FRA, „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)“, 2012, lk 19.

⁵³ Vt ÜRO strateegia ja tegevuskava vaenukõne kohta, mai 2019; [rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon](#) (Euroopa Nõukogu).

⁵⁴ Vt Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna tellitud uuring „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, juuli 2020; OSCE, ODIHR, „[Hate crime laws-A practical guide](#)“, 2009.

⁵⁵ Norras korraldatud [uuring](#) näitab, et üks viiest (19 %) sotsiaalmeedia kasutajast loobub avalikes aruteludes osalemisest vaenuliku sisu tõttu, mida ta seal näeb. See protsent suureneb 36 %-ni vähemusrühmadesse kuuluvate kasutajate hulgas.

nähtavusega ametiülesandeid, näiteks parlamendiliikme, linnapea või poliitikuna⁵⁶. Avalikus elus osalevate naiste kohta selgus 123 Euroopa naisparlamendiliikme hulgas korraldatud uuringus, et 46,9 % vastanutest on saanud surmaähvardusi või vägistamis- või peksmisähvardusi ning 58,2 % oli langenud sotsiaalvõrgustikes seksistlike rünnakute ohvriks⁵⁷.

Ajakirjanikud on sotsiaalmeedias sageli vihakõne ohvrid⁵⁸ ning seetõttu võivad nad kõhelda, kas osaleda avalikus arutelus või tegeleda teatavate teemadega⁵⁹. Kuigi vaenukõne ja ähvardused on suunatud kõigi ajakirjanike vastu, näitab statistika, et naisajakirjanikke ähvardatakse rohkem kui meesajakirjanikke, eelkõige kogevad nad sagedamini internetis ahistamist, saavad vägistamis- ja mõrvaähvardusi ning puutuvad kokku soopõhisele vaenule õhutamise⁶⁰. Need rünnakud toimuvad mõnikord organiseeritud kampaaniate raames, mille eesmärk on naisajakirjanikke diskrediteerida või vaigistada.

Vaenukõne võib põhjustada lisaks konfliktidele ka vaenukuritegusid⁶¹. Tõendid viitavad vihapüramiidile⁶² või kahjuredelile, mis algab eelarvamuste (nt kiusamine, naeruvääristamine, ebainimlik kohtlemine) ja diskrimineerimisega (nt majanduslik, poliitiline), liikudes eelarvamustest ajendatud vägivalda suunas, nagu mõrv, vägistamine, rünnak, terrorism, vägivaldne äärmuslus, isegi genotsiid⁶³. Uuringud näitavad seost teatavas linnas postitatud diskrimineerivate säutsude ja selles linnas toimepandud vaenukuritegude suure arvu vahel⁶⁴. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (edaspidi „ÜRO“) juhib tähelepanu sellele, et „õhutamine vägivaldsele, mis on suunatud kogukondade või üksikisikute vastu nende identiteedi alusel, võib soodustada jõhkrate massikuritegude võimaldamist või ettevalmistamist [...] ning on nii hoiatusmärk kui ka nende kuritegude ohu varajane näitaja“⁶⁵.

Uuringud näitavad ka, et vaenukõne sotsiaalmeedias põhjustab rohkem kuritegusid vähemuste vastu füüsilises maailmas⁶⁶. Internetis leviv vaenukõne on suurendanud vägivalda pagulaste ja sisserändajate, etniliste ja usuvähemuste ning LGBTIQ-inimeste vastu⁶⁷. Kokkupuude vaenukõnega või selle sihtmärgiks olemine võib samuti suurendada radikaliseerumist ja vägivaldset äärmuslust, mida väljendatakse nii internetis kui ka päriselus kõne ja propaganda

⁵⁶ Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakonna tellitud uuring „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, juuli 2020.

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

⁵⁸ Vt komisjoni 16. septembri 2021. aasta soovitus ajakirjanike ja muude meediatöötajate kaitse, turvalisuse ja mõjuvõimu suurendamise tagamise kohta Euroopa Liidus ([C\(2021\) 6650 final](#)).

⁵⁹ [2016. aasta Eurobaromeetri uuring nr 452](#) näitas, et kolm neljandikku ajakirjanikest on kogenud sotsiaalmeedias vaenukõnet, mistõttu nad kõhklevad osalemast avalikus arutelus.

⁶⁰ ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo, naistevastase vägivalda, selle põhjuste ja tagajärgede eriraportööri [avaldus](#).

⁶¹ Euroopa Nõukogu, [rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon](#)

⁶² Vt [Laimuvastane Liiga](#), 2018.

⁶³ Vt Euroopa Koolivõrgu projekti Selma (sotsiaalne ja emotsionaalne õpe vastastikuse teadlikkuse suurendamiseks) uuringu [aruanne](#), lk 33.

⁶⁴ Vt toetav uuring, punkt 4.2.3.

⁶⁵ ÜRO usujuhtidele ja teistele osalejatele suunatud [tegevuskava](#), mille eesmärk on ennetada vägivalda õhutamist, mis võiks viia jõhkrate massikuritegudeni, juuli 2017.

⁶⁶ Näiteks Cardiffi ülikooli HateLabi projekti [uuringus](#) leiti, et kui ühest kohast pärit vaenusäutsude arv suurenes, siis suurenes seal ka selliste kuritegude arv, mille raskendavaks asjaoluks oli rassiline või religioosne ajend ja mis hõlmasid vägivalda, ahistamist ja kuriteoga kahju tekitamist.

⁶⁷ Euroopa Parlamendi 25. oktoobri 2018. aasta resolutsioon neofašistliku vägivalda sagemise kohta Euroopas ([2018/2869\(RSP\)](#)).

kaudu, kuid mis võib viia ka vägivaldsete äärmuslike või terroristlike rünnakuteni. Sellel võivad olla ühiskonnale kahjulikud ja saatuslikud tagajärjed⁶⁸.

Tuletades meelde, et internet on loonud uued võimalused seksistliku vaenukõne väljendamiseks, on Euroopa Nõukogu rõhutanud, et seksistlik vaenukõne „võib eskaleeruda ja põhjustada avalikke rünnakuid ja ähvardavaid tegusid, sealhulgas seksuaalset kuritarvitamist või vägivalda, potentsiaalselt surmavate tagajärgedega tegusid või enesekahju, või neile õhutada“⁶⁹. Sellega seoses on eriti murettekitav selliste veebirühmade ja -kogukondade esilekerkimine nagu *manosphere*⁷⁰ ja *incel*'id,⁷¹ mis pakuvad täiendavaid rahvusvahelisi keskkondi mõttevahetuseks ning soodustavad ja levitavad naistepõlgust ja vaenulikkust naiste suhtes⁷².

3.2.4. Vaenukõne ja -kuritegude ulatus

Iga kümnes Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) uuringule vastanud LGBTIQ-inimene (11 %) märkis, et teda on füüsiliselt või seksuaalselt rünnatud, kuna ta on LGBTIQ-inimene (trans- ja intersoolised vastajad kogesid sel ajavahemikul rohkem füüsilisi või seksuaalseid rünnakuid: vastavalt 17 % ja 22 % vastajatest), ning 51 % 15–17-aastastest vastanutest teatas ahistamisest koolis⁷³.

COVID-19 pandeemia⁷⁴ ajal on sagenenud vaenukõne ja -kuriteod Aasia päritolu inimeste (eelkõige Hiina päritolu inimeste) ja nende vastu, keda tajutakse Aasia päritolu inimestena, sealhulgas rassistlikud rünnakud ja peksmised, vägivaldne kiusamine, ähvardused ja rassistlik väärkohtlemine⁷⁵. FRA uuring näitab, et romadest vastajad ja Sahara-taguse või Põhja-Aafrika taustaga vastajad kogevad vaenust ajendatud diskrimineerimist, ahistamist ja vägivalda rohkem⁷⁶.

FRA 2018. aasta antisemitismi käsitleva uuringu kohaselt kardab 40 % ELi juutidest füüsilist rünnakut⁷⁷. FRA 2017. aastal ELi vähemuste ja diskrimineerimise kohta korraldatud uuringu⁷⁸ tulemused näitavad, et 27 % moslemitest on viimase 12 kuu jooksul kogenud vihast ajendatud ahistamist ning see näitaja on suurem (31 %) moslemitest naiste seas, kes kannavad avalikult pearätti.

⁶⁸Vt ka OCCI uuringuaruanne „[Hate Speech and Radicalisation Online](#)“, Johannes Baldauf, Julia Ebner ja Jakob Guhl (toim.), 2019.

⁶⁹ Ministrite komitee 27. märtsi 2019. aasta [soovitus](#) CM/Rec(2019)1 liikmesriikidele seksismi ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta, lk 9.

⁷⁰ Feminismivastane veebifoorum, kus mehed kogunevad, et arutada sellistel teemadel nagu sugu, võrdõiguslikkus ja mehelikkus meeste seisukohast, joonealune märkus 59. Digitaalsete Noorsooteenuste Keskus, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“, (2020).

⁷¹ Viimastel aastatel tuntust kogunud liikumine/kogukond; „tahtmatut tsölibaati pidavad mehed panevad oma ebaedu naiste, himurate meeste ja ühiskonna süüks“, Digitaalsete Noorsooteenuste Keskus, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“, (2020)

⁷² Digitaalsete Noorsooteenuste Keskus, „[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)“, (2020).

⁷³ FRA, [teine ELi LGBTI uuring](#) (2020).

⁷⁴Euroopa Nõukogu, ECRI, [aastaaruanne ECRI tegevuse kohta](#), märts 2021; [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“, 2020.

⁷⁵[Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide“, 2020.

⁷⁶ FRA, „[EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#)“, 2017.

⁷⁷ FRA, „[Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)“, 10. detsember 2018.

⁷⁸FRA, teine Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise [uuring](#), 21. september 2017.

Naised, eelkõige noortele naistele, langeb osaks soolist vaenukõnet nii internetis kui ka päriselus⁷⁹. 2020. aasta ülemaailmse uuringu kohaselt koges 52 % noortest naistest ja tütarlastest internetivägivalda, sealhulgas ähvardusi⁸⁰.

Lisaks tuleb pöörata tähelepanu neile, kellel on kaks või enam kaitset vajavat tunnust, näiteks mingi muu kui valge nahavärvusega naisi mainitakse kuritahtlikes ja probleemsetes säutsudes 84 % rohkem kui valgeid naisi⁸¹.

ÜRO on väljendanud muret eakate inimeste vastu suunatud vaenukõne pärast, mis on „ilmunud avalikku arutelluse ja sotsiaalmeediasse põlvkondadevahelise pahameele väljendusena“⁸². Puuetega inimestel on vägivallakuriteo, sealhulgas vaenukuriteo või -kõne ohvriks langemise oht suurem kui teistel inimestel⁸³. Komisjoni konsultatsiooni tagasiside näitas, et mõnes riigis on 21 % ametiasutustele teatatud vaenukuritegudest toime pandud puuetega inimeste vastu⁸⁴. Üldiselt on ohver sihikule võetud üksnes seetõttu, et tal on puue, teda tajutakse puudega isikuna või ta on seotud puudega isikuga⁸⁵. Lisaks leiab Maailma Terviseorganisatsioon, et eakate väärkohtlemine muutub rahvastiku vananemise tõttu tõenäoliselt üha suuremaks probleemiks⁸⁶.

Need arvud on üksnes jäämäe tipp, kuna vahejuhtumitest teatatakse liiga vähe ja neid ei ole piisavalt registreeritud⁸⁷ ning andmete kogumise meetodid ei ole võrreldavad⁸⁸. Näiteks näitavad allikad,⁸⁹ et 88 % vihkamisest ajendatud füüsilistest rünnakutest romade vastu on jäetud teatamata ja 79 % juudi rahva liikmetest, kes on kogenud antisemiitlikku ahistamist, ei teatanud kõige raskematest vahejuhtumitest politseile ega ühelegi organisatsioonile. Samuti on teatatud ainult igast viiendast (21 %) LGBTIQ-inimeste vastu suunatud füüsilise või seksuaalse vägivalda juhtumist⁹⁰. Vanuse harv tunnistamine vaenukõne ja -kuritegude põhjusena ning harvad karistused sellega seotud kuritegude eest on toonud kaasa kuriteost teatamata jätmise ja teabe puudumise eakate vastu suunatud vaenukõne ja -kuritegude ulatuse kohta⁹¹. Eelkõige taunib Euroopa eakate platvorm⁹² (Age Platform Europe) niisugust „tegelikkuse moonutamist, mis toimub hoolimata selle nähtuse murettekitavast levikust kogu Euroopas“, ning juhib tähelepanu eakate ohvrite nähtamatusele ja kaitse puudumisele, mida süvendab vähene teadlikkus vanusest kui põhjusest, mis võib õhutada vaenukuritegudele.

⁷⁹ Euroopa Nõukogu, „[Combating sexist hate speech](#)“.

⁸⁰ Vt [uuring](#), mille viisid läbi World Wide Web Foundation ja World Association of Girl Guides and Girls Scouts, kasutades UNICEFi U-Reporti platvormi, veebruar 2020.

⁸¹ Amnesty International, „[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)“, 2018.

⁸² ÜRO, poliitikaülevaade: „[The Impact of COVID-19 on older persons](#)“, mai 2020.

⁸³ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“, märts 2015.

⁸⁴ Vt toetav uuring, VII lisa.

⁸⁵ FRA, „[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)“, märts 2015, lk 2.

⁸⁶ Maailma Terviseorganisatsioon, „[Elder Abuse](#)“, 2021.

⁸⁷ Vt ka OSCE ODHIRi 16. novembri 2020. aasta [väide](#), et vaenukuritegude registreerimata jätmisel jäävad ohvrid ja nende vajadused liiga sageli nähtamatuks.

⁸⁸ Sidusrühmadega konsulteerimisel põhineva toetava uuringu kohaselt leidis enamik sidusrühmi, et vaenukõne ja -kuritegude juhtumitest ei teatata nende liikmesriigis alati.

⁸⁹ Vt FRA uuring „[Roma and Travellers in Six Countries](#)“, 2020, ja FRA uuring „[Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)“, 2018.

⁹⁰ FRA, teine ELi LGBTI uuring, „[A long way to go for LGBTI equality](#)“, lk 38 ja 46.

⁹¹ Vt toetav uuring, punkt 4.2.3.

⁹² Euroopa eakate platvorm on üle 50-aastastele inimestele mõeldud mittetulundusühenduste Euroopa võrgustik; vt Euroopa eakate platvormi vastus komisjoni konsultatsioonile.

3.2.5. Kriminaalõiguslikud meetmed liikmesriikides

Eespool kirjeldatud suur mõju on sundinud mõnes liikmesriigis vaenukõne ja vaenukuritegude teatud vorme kriminaliseerima. Nende tegude kriminaliseerimine annab märku suurest sotsiaalsest halvaksapanust nende vastu. See annab ühtlasi mõista, kui suurel määral ohustavad sellised teod põhiõigusi.

Raamotsuse riiklikesse õigusnormidesse ülevõtmise järel on kõigis liikmesriikides kriminaliseeritud **vaenukõne** rassi, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära, rahvusliku või etnilise päritolu alusel⁹³. Lisaks sellele on liikmesriigid sõnaselgelt kriminaliseerinud vihakõne ka muude kaitset vajavate tunnuste puhul: 20 liikmesriigis on kriminaliseeritud seksuaalsel sättumusel põhinev vaenukõne⁹⁴ ja 17 liikmesriigis bioloogilisel/sotsiaalsel sool põhinev vaenukõne⁹⁵. Lisaks on 14 liikmesriigis kriminaliseeritud puudel põhinev vaenukõne⁹⁶ ja 6 liikmesriigis vanusel põhinev vaenukõne⁹⁷. Lisaks on 8 liikmesriigis⁹⁸ kriminaliseeritud (kas alternatiivselt või lisaks) vaenukõne, ilma et oleks määratletud rühmade kaitset vajavad tunnused, et jätta vaenukõne kriminaliseerimine avatuks, mis võimaldab kaitsta kõiki vähemusrühmi ja elanikkonna osi⁹⁹.

Ka **vaenukuriteod** on liikmesriikides laialdaselt kriminaliseeritud kas eraldiseisva õigusrikkumisena konkreetsete kuritegude koosseisus või üldise raskendava asjaoluna kõigi eelarvamuslikul motiivil toime pandud kuritegude puhul. Raamotsuse siseriiklikesse õigusnormidesse ülevõtmise järel on liikmesriikides kriminaliseeritud vaenukuriteod rassi, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära ning rahvusliku ja etnilise päritolu alusel, kuid lisaks sellele on 19 liikmesriigis kriminaliseeritud seksuaalsel sättumusel põhinevad vaenukuriteod¹⁰⁰ ja 17 liikmesriigis bioloogilisel ja sotsiaalsel sool põhinevad vaenukuriteod¹⁰¹. Lisaks on 13 liikmesriigis kriminaliseeritud puudel põhinevad vaenukuriteod¹⁰² ja 10 liikmesriigis vanusel põhinevad vaenukuriteod¹⁰³. Lisaks lubavad 15 liikmesriiki¹⁰⁴ võtta riiklikel kohtutel kriminaalkaristuse üle otsustamisel iga kuriteo puhul arvesse kuriteo toimepanija motiivi, kas alternatiivina eraldiseisvale vaenukuriteole või lisaks

⁹³Need alused on sätestatud eespool nimetatud raamotsuses, vaata ka toetava uuringu punktid 4.2.1 ja 4.3.1. Ülevõtmine ei ole aga alati olnud korrektne ega täielik. Seetõttu on komisjon algatanud mõne liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵Nendest 14 liikmesriigis (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT ja SI) viidatakse alusena konkreetset bioloogilisele ja sotsiaalsele soole, 10 liikmesriigis (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) viidatakse (alternatiivina või lisaks) alusena sotsiaalsele soolisele identiteedile ja 2 liikmesriigis (BE ja EL) bioloogilistele sootunnustele.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹Näiteks Saksa õiguses on kriminaliseeritud vaenukõne eritunnustega rühmade vastu, nagu rassilised või usulised rühmad, aga ka „elanikkonna osade vastu“.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Oluline on märkida, et mõnes liikmesriigis on seksuaalse sättumusega seoses kriminaliseeritud ainult konkreetsed õigusrikkumised.

¹⁰¹ Nendest 13 liikmesriigis (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) viidatakse alusena konkreetset bioloogilisele ja sotsiaalsele soole, 11 liikmesriigis (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) viidatakse (alternatiivina või lisaks) alusena sotsiaalsele soolisele identiteedile ning 4 liikmesriigis (BE, EL, FR, MT) bioloogilistele sootunnustele.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

sellele. Mõni liikmesriik on jätnud ka kaitset vajavad tunnused määratlemata, et hõlmata kõiki sallimatusel põhinevaid vaenukuritegusid.

3.3. Vaenukõne ja vaenukuritegude piiriülene mõõde

Sellest, et vaenukõnel ja vaenukuritegudel on piiriülene mõõde, annab tunnistust nende nähtuste **olemus ja mõju**, samuti see, et on olemas **erivajadus võidelda nende vastu ühistel alustel**.

Eriti ilmne on see internetis toime pandud **vaenukõne** puhul. Arvestades interneti piiriülest olemust, levib vaenukõne internetis kiiresti ja on kõigile igal pool kättesaadav. Seetõttu on vaenu õhutavatel rühmadel lihtne laieneda riikidesse, kus valitseb samasugune poliitiline või sotsiaalne olukord kui nende riigis¹⁰⁵. Piiriülese mõõtmega tõi esile ka enamik sidusrühmi, kes osalesid komisjoni sihipärase konsultatsioonis, tuues muu hulgas konkreetseid näiteid¹⁰⁶. Näiteks esineb üha rohkem bioloogilistel sootunnustel põhinevat ja eriti intersooliste inimeste vastu suunatud vaenukõnet, mida levitavad piiriülased rühmad¹⁰⁷. Ka Euroopa Nõukogu on rõhutanud soopõhise vaenukõne väga laia levikut,¹⁰⁸ kutsudes üles võtma selle vastu võitlemiseks jõulisemaid meetmeid.

Siiski on ka väljaspool interneti (nt trükimeedias, telesaadetes, poliitilistes kõnedes või spordivõistluste käigus) avaldatud vaenusõnumitel piiriülene mõõde ja suur mõju, sest neid on lihtne paljundada ja laialdaselt üle piiride levitada. Rohkem kui 80 % sihipärase konsultatsioonis osalenutest leidis, et internetivälisel vaenukõnel on piiriülene ülekanduv mõju¹⁰⁹. Nad osutavad asjaolule, et vaenulikke sõnumeid töötavad välja ja levitavad võrgustikud, millel on liikmeid mitmes riigis. Vaenusõnumite aluseks olev ideoloogia on töötatud välja rahvusvahelisel tasandil ja kujutab endast seetõttu piiriülest nähtust¹¹⁰.

Vaenukõne piiriülese mõõtmega on otseselt seotud ka **vaenukuritegude** piiriülene mõõde. Vaen liigub üle riigipiiride, tuues kaasa vägivalda hoogustumise. Samamoodi nagu vaenukõnet saab vaenukuritegude aluseks olevat ideoloogiat kujundada rahvusvaheliselt ja kiiresti internetis levitada. Vaenukuritegusid võivad toime panna mitmes riigis tegutsevad võrgustikud (ELis või väljaspool seda), mis inspireerivad, korraldavad või viivad läbi füüsilisi rünnakuid. Äärmuslusevastane Projekt,¹¹¹ Soufani Keskus¹¹² ja Laimuvastane Liiga¹¹³ on

¹⁰⁵ Vt toetav uuring, punkt 4.3.4. Laimuvastane Liiga, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)“, 2016; Odini Sõdalased on vastuoluline sisserändajate- ja moslemivastane ning pagulaste vaenamist õhutav rühmitus, mis on loodud Soomes ja sealt levinud Ameerika Ühendriikidesse.

¹⁰⁶ Üheks näiteks internetis leviva vaenukõne piiriülese mõju kohta on Prantsusmaa paremäärmusliku intellektuaalse liikumise Nouvelle Droite kampaania #DefendEurope, mis toob esile paremäärmuslike liikumiste ideoloogia- ja piiriülese koostöö ulatuse ning mobiliseerimisvõimekuse üle kogu maailma, hõlmates Ühendkuningriiki, Austriat, Prantsusmaad, Saksamaad, Rootsit, Madalmaid, Norrat, Itaaliat ja USA-d; vt toetav uuring, punkt 4.3.4.

¹⁰⁷ Vt toetav uuring, punkt 4.2.4.

¹⁰⁸ Ministrite komitee 27. märtsi 2019. aasta [soovitus](#) CM/Rec(2019)1 liikmesriikidele seksismi ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta.

¹⁰⁹ Vt toetav uuring, VI lisa.

¹¹⁰ Vt toetav uuring, punkt 4.2.4; vt ka toetava uuringu VII lisa, kus on esitatud mitmeid näiteid väljaspool interneti leviva vaenukõne piiriülese mõju kohta, näiteks Kreeka paremäärmusliku organisatsiooni Kuldne Koidik puhul, ning võrreldud seda vandenõuteooriate, nt nn suure asendusteooria levitamisega väljaspool interneti toimivate sündmuste, rahvakogunemiste ja reklaamitrikkide kaudu ning selliste teooriate mõju ülekandumisega ühest liikmesriigist teise.

¹¹¹ Äärmuslusevastane Projekt, „[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidentss, Structures and Countermeasures](#)“, 2020, lk-d 12, 79 ja 145.

toonud näiteid eri rühmade rahvusvahelisest tegevusest, millel on piiriülene mõju ja järgijad mitmes riigis. Vaenukuriteod võivad tekitada ka hirmuõhkkonda ja sotsiaalseid konflikte, mis võivad kanduda ühest ELi liikmesriigist teise¹¹⁴. Vaenukõne ja vaenukuriteod võivad viia ka radikaliseerumise ja selliste vägivaldsete äärmusrühmituste loomiseni, mille tegevus ületab riigipiire, ent mis on oma ideoloogias ühtsed.

Samuti võib ühesugune nähtus viia ühes riigis toime pandud vaenukuriteo kordamiseni või esialgset kuritegu jälgendavate käitumismustrite avaldumiseni teistes riikides. See võib juhtuda ka siis, kui vaenukuritegu leiab laia kajastamist, mis paneb teisi inimesi sarnaseid kuritegusid toime panema (kuritegude imiteerimise oht). Peale uute vaenukuritegude toimepanemisele õhutamise võib sellistel tegudel olla üksikisikutele ja ühiskonnale psühholoogiline mõju, mis liigub kergesti üle piiride, tekitades hirmuõhkkonda ja sotsiaalseid konflikte. Maailma eri paigus on aset leidnud kuritegusid ja rahutusi, millel on olnud mõju paljudes teistes riikides, näiteks liikumine Mustad Elud Loevad. Vaenukuritegude mõju kandumisest üle piiride andsid teada enamik komisjoni konsultatsioonil osalenutest¹¹⁵.

See protsess on loomult globaalne ning mõju levik ei sõltu sündmuse toimumiskohast. EL saab anda muule maailmale eeskuju, aga samuti muuta oma tegevust tõhusamaks mujal kasutusele võetud ideede ja algatuste varal.

Seetõttu on kindlasti olemas **erivajadus võidelda vaenukõne ja vaenukuritegude vastu ühistel alustel**.

Erivajadus tegeleda nende nähtustega ühistel alustel tuleneb vaenukõne ja vaenukuritegude kahjustavast mõjust ELi põhiväärtustele, mis on sätestatud ELi lepingu artiklis 2. Meie ühiste väärtuste kaitsmine nõuab ühist tegutsemist.

Vaenukõne ja vaenukuritegude negatiivsed tagajärjed ulatuvad kaugemale üksikutest ohvritest, mõjutades mitmes eri riigis elavaid inimrühmi ja kogukondi. See, kui jätta vaenukõne ja vaenukuriteod mõnes liikmesriigis kriminaliseerimata, võib õhnestada nende nähtustega võitlemiseks tehtavate jõupingutuste tulemuslikkust ning soodustada nende ülekanduvat mõju. See, kui vaenukõnede ja vaenukuritegude kriminaliseerimine ei toimu ühtsel alusel, võib tekitada lünki ja ebavõrdsust ohvrite kaitsmisel ELis, sest ainult kuriteoohvriks tunnistatud isikutel on juurdepääs ELi õiguses sätestatud õiguskaitse- ja toetusmeetmetele. Lisaks võib killustatud lähenemisviis saata üldsusele sõnumi, et selliseid tegusid ei võeta tõsiselt ja neid võib karistamatult toime panna¹¹⁶ ning et sellised teod on normaalsed. Mõnes riigis võidakse ühtse tegutsemise puudulikkust tajuda koguni selliste tegude riigipoolse legaliseerimise ja/või tolereerimisena¹¹⁷.

Lisaks tuleneb eriline vajadus võidelda vaenukõne ja vaenukuritegude vastu ühistel alustel üksikute liikmesriikide püüdlustest kriminaliseerida vaenukuritegude ja vaenukõne eri vorme

¹¹² Soufani Keskus, „[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)“, 2019, lk 11.

¹¹³ Laimuvastane Liiga, „[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)“.

¹¹⁴ Vt toetav uuring, punkt 5.2.4.

¹¹⁵ Vt toetav uuring, punktid 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 ja 5.2.5.

¹¹⁶ Vt joonealune märkus 5, Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI), [ECRI üldine poliitiline soovitus nr 15 vaenukõne vastu võitlemise kohta](#), 8. detsember 2015.

¹¹⁷ Kohtuotsus, Euroopa Inimõiguste Kohus, 17. jaanuar 2017, Király ja Dömötör vs. Ungari.

iseseisvalt. Sellise lähenemisviisi tagajärjeks oleks killustatus ning vaenukõne ja vaenukuritegude ohvriks langenud isikute ebavõrdne kohtlemine.

3.4. Kuritegevuse areng

ÜRO andmetel on vaenukõne ja vaenu õhutamine internetis ja väljaspool seda viimastel aastatel murettekitavalt ägenenud¹¹⁸. Alates 2007. aastast, mil komisjon tegi ettepaneku muuta rassistlikud ja ksenofoobsed teod kõikides liikmesriikides karistatavaks, on vaenukõne ja vaenukuritegude hulk pidevalt kasvanud¹¹⁹. See kasv on seotud muutustega sotsiaalses, majanduslikus ja tehnoloogilises keskkonnas. Samuti tunnistas vaenukõne ja vaenukuritegude arvu kasvu aastatel 2018–2020, võrrelduna eelmise perioodiga aastatel 2015–2017, enamik komisjoni sihipärasel konsultatsioonis osalenutest (üle 60 %). Selle põhjuste hulgas olid suurenenud rändevood, majandus- ja sotsiaalkriis (sealhulgas COVID-19 pandeemia) ning parem juurdepääs veebiteabele, sealhulgas sotsiaalvõrgustikele, millele on iseloomulik sisu kiire jagamine¹²⁰.

Interneti kaudu on vaenukõnet lihtsam levitada ja seda saab teha suuremal hulgal. Vaenukõne esitajaid õhutab interneti anonüümsus ja julgustab karistamatuse tunne, mistõttu võib karta, et selliste kuritegude toimepanemine jätkub.

Vägivaldsete äärmuslaste ja äärmusrühmade vohamine kõikjal Euroopas on üks tegureid, mis on aidanud kaasa ühiskonna polariseerumisele ja radikaliseerumisele. See on omakorda muutnud sagedamaks vaenukõne juhtumid tõrjutud rühmade ja naiste vastu. 2019. aastal tunnistas Euroopa Parlament seda resolutsioonis neofašistliku vägivalda sazenemise kohta Euroopas ning „palus liikmesriikidel mõista karmilt hukka poliitikute ja ametiisikute vihakuriteod ja -kõne ning patuoinaste otsimise [...], kuna selline tegevus normaliseerib ja suurendab ühiskonnas vihkamist ja vägivalda“¹²¹.

ECRI on rõhutanud ultranatsionalistliku, ksenofoobse, rassistliku ning homo- ja transfoobse vaenukõne sazenemist mitmesugustes 2019. aasta valimiskampaaniates, märkides, et see on üha valdavam ning sotsiaalmeedia võrgustikes sageli tooniandev¹²². ECRI hinnangul aktsepteeritakse solvavaid ja alandavaid märkusi vähemusrühmade liikmete kohta tänapäeval varasemast kergemini. Euroopa Nõukogu on saatnud välja alarmeeriva teate, et Euroopa „seisab silmitsi šokeeriva reaalsusega: antisemiitlikud, moslemivastased ja muud rassistlikud vaenukuriteod sazenevad murettekitava kiirusega.“¹²³

COVID-19 pandeemia on loonud õhklinna, kus vaenukõne vohab, tekitades tõelise „vaenu ja ksenofoobia tsunami“¹²⁴. Europol¹²⁵ on rõhutanud, et COVID-19 pandeemia ning sellest tulenenud majandus- ja sotsiaalkriis on muutunud hoiakud järsemaks ja teinud

¹¹⁸ÜRO usujuhtidele ja teistele osalejatele suunatud [tegevuskava](#), mille eesmärk on ennetada vägivalda õhutamist, mis võiks viia jõhkrate massikuritegudeni, juuli 2017.

¹¹⁹ „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)“, Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, juuli 2020.

¹²⁰Vt toetav uuring, punktid 4.2.1, 4.3.1 ja 4.3.2.

¹²¹ Euroopa Parlamendi 25. oktoobri 2018. aasta resolutsioon neofašistliku vägivalda sazenemise kohta Euroopas (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [ECRI 2019. aasta aruanne](#)

¹²³ Euroopa Nõukogu peasekretäri Marija Pejčinović Burići 27. veebruari 2020. aasta [avaldus](#).

¹²⁴ÜRO peasekretäri António Guterrese [ülevaataja üleskutse](#) tegeleda COVID-19ga seotud vaenukõnega ja selle vastu võidelda, New York, 8. mai 2020.

¹²⁵ [Europoli aruanne terrorismi olukorra ja suundumuste kohta Euroopa Liidus aastal 2021](#), lk 28.

aktsepteeritumaks hirmutamise, sealhulgas üleskutsed panna toime vägivallategusid. ECRI rõhutas oma 2020. aasta aruandes, et vaenukõne ja vägivallaga puutuvad üha rohkem kokku teatavad rühmad,¹²⁶ keda süüdistatakse viiruse leviku peamises põhjustamises. Nende hulka kuuluvad romad ja rändajad, kelle juurdepääs tervishoiuteenustele ja riiklikele toetusmeetmetele on muutunud veelgi raskemaks,¹²⁷ samuti Aasia päritolu isikud ja need, keda tajutakse Aasia päritolu isikuna¹²⁸. Samuti on sagenenud teatavate rühmade vastu suunatud vandenõuteooriad, mis on viinud vaenukõne ja vaenukuritegudeni¹²⁹. Uuringute kohaselt suurenes 2021. aasta esimesel kahel kuul (pandeemia ajal) 2020. aasta sama perioodiga võrreldes (enne pandeemiat) antisemiitlike postituste hulk Prantsusmaal vaadeldud kontodel ja kanalites seitse korda ning Saksamaal vaadeldud kontodel ja kanalites üle kolmeteistkümne korra¹³⁰.

Pandeemia on toonud esile ka põlvkondadevahelised pinged ning sotsiaalmeedias on hakanud uuesti levima sellised vaenulikud sõnumid, mida võib pidada vaenukõneks eakate inimeste vastu, keda on haavatava rühmana pandeemia ajal rohkem väärkoheldud ning kes võivad kergemini vaenukõne ja vaenukuritegude ohvriks langeda¹³¹.

End LGBTIQ-kogukonna liikmena määratlevad inimesed on kogenud alates pandeemia algusest rohkem vägivalda¹³². „Seksuaalne sättumus või sooline identiteet“ oli demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) 2019. aasta vaenukuritegude aruande kohaselt teatatud vaenukuritegude kolmas kõige levinum ajend (18,35 %), olles 2018. aastaga võrreldes suurenenud (14,61 %)¹³³. Samuti on Euroopas sagenenud soopõhine vaenukõne, levides nii internetis kui ka väljaspool seda ning igas sotsiaalse suhtluse vormis (nt koolis, tööl, avalikes kohtades). Kõik naistevastase soolise kübervägivalla vormid, sealhulgas misogüünne vaenukõne, olid sagenenud juba enne COVID-19 pandeemiat, viies naistevastase vägivalla normaliseerumiseni. Aruandes naisministrite ahistamise kohta internetis¹³⁴ leidis NATO strateegilise kommunikatsiooni tippkeskus, et kõige suuremat väärkohtlemist sisaldavaid internetisõnumeid käivitasid järgmised teemad: COVID-19 pandeemia, sissēränne, suhted ELiga ja sotsiaalselt liberaalne poliitika.

¹²⁶ Vt ka [European Voice against Racism](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>; vt ka [ECRI juhatuse erakorraline koosolek ja arvamustevahetus FRA direktori ja ELi inimõiguste eriesindajaga – rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjoni \(ECRI\) uudised \(coe.int\)](#).

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

¹²⁸ ECRI, [ECRI tegevuse aastaaruanne](#), märts 2021.

¹²⁹ Tony Blairi Nimeline Üleilmsete Muutuste Instituut, „[From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#)“ (juuli 2020); vt ka Rahvusvahelise Dialoogikeskuse ja Euroopa usujuhtide nõukogu Usundid Rahu Nimel 20. aprillil 2021 korraldatud konsultatsiooni [tulemusi](#).

¹³⁰ Vt Euroopa Komisjoni strateegilise dialoogi instituudi koostatud uuring, „[The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#)“, A study of French and German content“, aprill 2021.

¹³¹ Vt Euroopa eakate platvormi tagasiside komisjoni konsultatsiooni kohta, ÜRO peasekretäri António Guterrese [avaldus](#) ja toetav uuring, punkt 4.2.1.

¹³² Vt Euroopa Nõukogu diskrimineerimisvastase võitluse, mitmekesisuse ja kaasamise juhtkomitee, „[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)“ (2020), lk 19. Vaata ka [FRA 2019. aasta aruanne pandeemia ja selle mõju kohta põhiõigustele](#), FRA aruanne „[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)“ (2021) ja [ECRI 2020. aasta aruanne](#).

¹³³ ODIHR, [Vaenukuritegude aruanne](#), 2019; vt [ajakirjanduses avaldatud teateid](#) selle kohta, et Hispaanias suurenesid LGBTIQ-kogukonna vastased vihakuriteod 2021. aasta esimesel poolel 43 %.

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

Seadusandluse kohta võib täheldada seda, et vaenukõne ja vaenukuritegude kriminaliseerimist muudel alustel kui nendel, mis on sätestatud raamotsuses, võib leida viimastel aastatel üha rohkem. Praeguseks on 11 liikmesriiki¹³⁵ algatanud seaduseelnõu või seadusandliku protsessi vaenukõne ja/või vaenukuritegude edasiseks kriminaliseerimiseks. 9 liikmesriiki¹³⁶ on teinud ettepaneku lisada vaenukõnet ja/või vaenukuritegusid reguleerivatesse seadustesse uued alused.

4. ELi kuritegude loetelu laiendamise eelised

4.1. Tõhusad vastumeetmed ELi tasandil

Eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes peab komisjon käesolevat algatust kindlakstehtud probleemidele ELi tasandil kõige tõhusamaks lahenduseks. Kuna ELi lepingu artiklis 2 sätestatud ühiseid väärtusi kahjustavad kõik vaenukõne ja vaenukuritegude vormid sihtmärgiks olevatest isikutest või rühmadest olenemata, saab neid tõhusalt kaitsta üksnes ELi tasandi ühise algatusega.

Ühine jõupingutus võimaldab tõhusalt ja järjepidevalt reageerida probleemidele, mida tekitab nende kahe nähtuse piiriülene olemus ning ulatus ja kasv. Võttes arvesse seda, et praegu on liikmesriikide kriminaalõiguslikud meetmed, millega reguleerida seda piiriülest küsimust, lahknevad ja killustatud ning nende mõju ELi tasandil on piiratud, võimaldab käesolev algatus käsitleda probleemi terviklikult.

Ainult see, kui kriminaliseerida vaenukõne ja vaenukuriteod ELi tasandil ühtsel alusel, võimaldab tagada selliste tegude ohvrite järjepideva kaitse kogu ELis. See hõlmab ohvrite juurdepääsu erilistele kaitsemeetmetele, mis on ohvrite direktiivi alusel ette nähtud kõige haavatavamatele kuriteoohvritele. Arvestades vaenukõne ja vaenukuritegude piiriülest mõõdet ning vajadust kriminaalõigusliku lahenduse järele, on eriti suure tähtsusega õigusasutuste koostöö. Ühine kriminaalõiguslik tegevus võib suurendada vastastikust usaldust ja õigusalast koostööd, mis on põhiõiguste seisukohast ELi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala nurgakiviks.

4.2. Alternatiivide puudumine ELi kuritegude loetelu laiendamisele

Kuigi ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 loetletud kuriteoliikidega võib esineda mõningast kattuvust,¹³⁷ ei ole praegu ELi tasandil võimalik vaenukõne ja vaenukuritegude määramise ega nende eest määratavate karistuste kohta miinimumeeskirju vastu võtta.

Ehkki ühelt poolt arvutikuriteo ning teiselt poolt vaenukuriteo ja vaenukõne vahel on osaline kattuvus, ei võimaldaks see võtta vastu kriminaalõiguslikke miinimumeeskirju, mis hõlmaksid vihakõne kõiki vorme kasutatavatest vahenditest olenemata. See võib võimaldada võtta vastu miinimumeeskirjad internetis jagatava vaenukõne kohta, kuid mitte vaenukõne kohta, mida esitatakse ja jagatakse muul viisil. Näiteks lugude või piltide avaliku jagamise või levitamise kaudu avalikel kogunemistel (nt spordiüritustel), televisioonis ja poliitilistes

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Vt toetav uuring, punkt 3.7. Juhime tähelepanu sellele, et Itaalias ei ole kavandatud seadusemuudatusi vastu võetud.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

¹³⁷ Kattuvusi esineb ka praeguseks ELi tasandil määratletud kuritegude puhul, näiteks organiseeritud kuritegevus ja ebaseaduslik uimastikaubandus või naiste seksuaalne ärakasutamine, mida peetakse siiski omaette kuritegudeks.

kõnedes. See tähendaks, et kui vaenukõne esitatakse digitaalsete vahendite abil, oleks olemas ühtne ELi tasandil ühtlustatud kriminaalõiguslik raamistik, kuid muul viisil esitatud vaenukõne puhul oleks lähenemisviis ELis lahknev ja killustatud. Sarnane põhjendamatu kriminaalõiguslik eraldus tekiks vaenukõne ja vaenukuritegude vahele, sest arvutikuritegude õiguslik alus ei hõlmaks vaenukuritegusid. Selliste killustatud kriminaalmeetmetega ei saa neid omavahel tihedalt seotud nähtusi tulemuslikult ja terviklikult käsile võtta.

Teatavaid vaenukuritegusid võib käsitada terrorismina ja liigitada terroriaktiks, eriti juhul, kui on võimalik kindlaks teha terroristlik kavatsus. Näiteks kavatsus elanikkonda suurel määral hirmutada¹³⁸. Ent vaatamata juhuslikele kattumistele ei saa terrorismi ja terroriakti määratlust kõigi vaenukuritegude puhul kohaldada, mistõttu ei saa neid kasutada vaenukõne ja vaenukuriteo terviklikuks kriminaliseerimiseks.

Seda arvesse võttes saab ilmseks, et üksnes vaenukõne ja vaenukuriteo käsitlemine eraldiseisva ja omaette kuriteoliigina võimaldab nende nähtuste suhtes ELi tasandil tulemuslikku ja terviklikku kriminaalõiguslikku lähenemisviisi.

Seetõttu võib komisjoni käesolevat algatust pidada kooskõlaliseks subsidiaarsuse põhimõttega, mis näib olevat ELi toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 sätestatud kriteeriumide täitmise loomulik eeldus. Samuti on algatus taotletavate eesmärkidega proportsionaalne. Eelkõige ei tekita see iseenesest ELile, liikmesriikide valitsustele, piirkondlikele või kohalikele asutustele, ettevõtjatele ega kodanikele finants- ega halduskoormust.

5. Kokkuvõte

Kuna vaenukõne ja vaenukuriteod on vaja kogu ELis kiiresti käsile võtta, on vaja ühiseid jõupingutusi ja kindlat tahet.

Käesoleva teatisega kutsub komisjon nõukogu üles arendama Euroopa Parlamendi nõusolekul seda algatust edasi ja tegema otsuse ELi kuritegude loetelu laiendamise kohta vaenukõnele ja vaenukuritegudele. Sel eesmärgil on teatisele lisatud komisjoni ettepanek võtta vastu ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kohane nõukogu otsus.

Nõukogu otsuse vastuvõtmisega antaks komisjonile volitused esitada õigusakti ettepanek vaenukõne ja vaenukuritegude kriminaliseerimiseks ELi tasandil. Võttes eelkõige arvesse riiklikke õigusraamistikke ning tehes tihedat koostööd liikmesriikide ja Euroopa Parlamendiga, pakub komisjon vaenukõnест ja vaenukuritegudest praegu ja tulevikus tulenevatele probleemidele välja kogu ELi hõlmava veenva lahenduse.

¹³⁸Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (ELT L 88, 31.3.2017, lk 6–21).