



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 10 de dezembro de 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	9 de dezembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2021) 777 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Uma Europa mais inclusiva e protetora: alargar a lista de crimes da UE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 777 final.

Anexo: COM(2021) 777 final



Bruxelas, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**Uma Europa mais inclusiva e protetora: alargar a lista de crimes da UE ao discurso de
ódio e aos crimes de ódio**

«O ódio é ódio - e ninguém deve ser obrigado a suportá-lo»

Ursula von der Leyen, presidente da Comissão Europeia
Discurso sobre o estado da União Europeia, setembro de 2020

1. Introdução

No seu discurso sobre o estado da União Europeia de 2020¹, a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, sublinhou que os progressos na luta contra o racismo e o ódio são frágeis e que chegou o momento de fazer uma mudança para construir uma União que vá da condenação à ação. Von der Leyen anunciou que a Comissão vai propor «alargar a lista de crimes da UE a todas as formas de crimes de ódio e de discurso de ódio, quer seja em razão da raça, da religião, do género ou da sexualidade».

A luta contra o discurso de ódio e os crimes de ódio faz parte da ação da Comissão para promover os valores fundamentais da UE e assegurar que a Carta dos Direitos Fundamentais da UE («a Carta») é respeitada. Todas as formas e manifestações de ódio e intolerância são incompatíveis com os valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, nos quais a União Europeia se funda. Estes valores, consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia («TUE»), são comuns aos Estados-Membros numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

Com efeito, qualquer forma de discriminação – seja com base no sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, tal como estabelecido no artigo 19.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») – é proibida. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão é um dos pilares de uma sociedade democrática e pluralista e deve ser fortemente protegida. Além disso, tal como estabelecido no artigo 67.º do TFUE, a UE deve constituir um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais. Por meio de medidas, deve garantir um elevado nível de segurança para prevenir e combater a criminalidade, o racismo e a xenofobia.

O discurso de ódio e os crimes de ódio afetam não só as vítimas individuais e as suas comunidades, causando-lhes sofrimento e limitando os seus direitos e liberdades fundamentais, mas também a sociedade em geral. O ódio compromete os próprios alicerces da nossa sociedade. Enfraquece a compreensão mútua e o respeito pela diversidade, em que assentam as sociedades pluralistas e democráticas.

Nas últimas décadas, registou-se um forte aumento do discurso de ódio e dos crimes de ódio na Europa². O ódio está a normalizar-se³, visando pessoas e grupos de pessoas que partilham

¹ Estado da União de 2020, [Carta de Intenções](#), Bruxelas, 16 de setembro de 2020.

² Ver, por exemplo, os relatórios anuais de 2019 e de 2020 da CERl em: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> e <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; estudo encomendado pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu intitulado «[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)» (não traduzido para português), julho de 2020.

ou que são vistas como partilhando «uma característica comum», como a raça, a etnia, a língua, a religião, a nacionalidade, a idade, o sexo, a orientação sexual, a identidade de género, a expressão de género, as características sexuais ou qualquer outra característica fundamental, ou uma combinação dessas características. Estas características são, em geral, perceptíveis para os outros e, por conseguinte, mais facilmente visadas pelos infratores, elas referem-se a um aspeto da identidade de uma pessoa que é inalterável ou fundamental para o seu próprio sentido, ao mesmo tempo que são um sinal de identidade de grupo⁴.

O aumento da utilização da Internet e das redes sociais também trouxe mais discursos de ódio em linha ao longo dos anos. A rápida partilha do discurso de ódio através da palavra digital é facilitada pelo efeito de desinibição em linha, uma vez que o presumível anonimato na Internet e o sentimento de impunidade reduzem a inibição das pessoas para cometer tais infrações. Paralelamente, as emoções e vulnerabilidades têm sido cada vez mais utilizadas, nomeadamente no debate público para obter benefícios políticos, para divulgar declarações e ataques racistas e xenófobos, amplificados em muitos casos pelas redes sociais⁵. A propagação do ódio entre públicos potencialmente vulneráveis pode ser observada num vasto espectro de extremismo violento, desde jiadistas até à direita e à esquerda⁶. Esta situação contribuiu para a polarização da sociedade e, por sua vez, para o aumento da incidência de discursos de ódio contra, em particular, grupos marginalizados.

A crise de saúde pública causada pela pandemia de COVID-19 aumentou os sentimentos de insegurança, isolamento e medo, criando uma atmosfera em que o discurso de ódio floresceu. A própria pandemia tem sido utilizada por vários movimentos ideológicos extremistas para visar populações específicas (por vários motivos, incluindo a nacionalidade, a religião, a raça, o sexo, a orientação sexual, a cor e até mesmo a idade), resultando também em crimes de ódio⁷.

A Comissão pretende apresentar uma lista alargada de domínios de criminalidade da UE, que inclua o discurso de ódio e os crimes de ódio. O ódio não tem lugar na UE. Deve ser combatido com todos os meios disponíveis, incluindo através do direito penal.

2. Contexto da iniciativa

O artigo 83.º, n.º 1, do TFUE estabelece uma lista exaustiva de domínios de criminalidade⁸ em que o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis em todos os Estados-Membros da UE. Prevê igualmente que, com base na **evolução da criminalidade**, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique **outros domínios de criminalidade particularmente grave** com

³ Ver Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, [Preâmbulo](#) da Estratégia e Plano de Ação das Nações Unidas contra Discurso de Ódio, maio de 2019.

⁴ OSCE ODHIR, «[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)» (não traduzido para português).

⁵ Ver [resultados](#) da consulta organizada pelo Centro de Diálogo Internacional e pelo Conselho Europeu para os Líderes Religiosos/Religiões para a Paz na Europa, 20 de abril de 2021; Artigo 19.º, «[Responding to “hate speech”: Comparative overview of six EU countries](#)» (não traduzido para português), 2018.

⁶ [Relatório de 2021 da Europol sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na União Europeia](#).

⁷ [Nota de Orientação das Nações Unidas sobre a resposta e a luta contra o discurso de ódio relacionado com a COVID-19](#), 11 de maio de 2020.

⁸ Esta lista contém os seguintes domínios de criminalidade: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

dimensão transfronteiriça que resulte da **natureza ou das incidências** dessas infrações ou ainda da **especial necessidade de as combater, assente em bases comuns**.

A adoção, pelo Conselho, de tal decisão constituiria um primeiro passo para a criação da base jurídica necessária para adotar, numa segunda fase, um quadro jurídico comum para combater o discurso de ódio e os crimes de ódio em toda a UE. Essa futura legislação complementar a atual legislação da UE, que exige a criminalização do discurso de ódio e dos crimes de ódio com base na raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica (ver secção 2.2), e abrangeria outros motivos específicos.

Esta iniciativa mereceu um sólido trabalho de preparação, nomeadamente a realização de um estudo externo⁹, de uma ampla consulta pela Comissão, bem como um grande número de relatórios e estudos disponíveis.

2.1. Contexto institucional

A Comissão apresenta a presente iniciativa com base no artigo 17.º, n.º 1, do TUE¹⁰ e seguindo o procedimento de duas fases previsto no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE:

Numa primeira fase o Conselho pode adotar por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, uma decisão que identifique o discurso de ódio e os crimes de ódio como outro domínio de criminalidade que cumpre os critérios estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Essa decisão alargará a lista de domínios de criminalidade enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE de modo a incluir o discurso de ódio e os crimes de ódio como crimes da UE. Tal proporcionará, por conseguinte, uma base jurídica que permitirá ao Parlamento Europeu e ao Conselho estabelecer, por meio de diretivas, regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções neste domínio de criminalidade.

Numa segunda fase, a Comissão pode propor a adoção de diretivas que estabeleçam regras mínimas relativas às definições e sanções aplicáveis ao discurso de ódio e aos crimes de ódio, a adotar pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em conformidade com o processo legislativo ordinário.

A presente iniciativa diz respeito à primeira fase e não prejudica as ações que possam ser empreendidas numa segunda fase. Não prejudica nem antecipa o âmbito e o conteúdo do direito derivado a propor posteriormente. Do mesmo modo, a adoção de diretivas como acima referido afeta as liberdades fundamentais protegidas pela Carta, em especial a liberdade de expressão, incluindo a liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social.

Uma vez adotada a decisão do Conselho, a Comissão utilizará o seu direito de iniciativa em conformidade com os requisitos para legislar melhor. A Comissão realizará uma avaliação de impacto para avaliar cuidadosamente as diferentes opções para a definição de infrações penais e sanções, bem como os seus impactos sobre os direitos fundamentais, em especial na

⁹ [Estudo](#) que apoia uma iniciativa da Comissão destinada a alargar a lista de crimes da UE constante do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio («estudo de apoio»). O estudo de apoio apresenta um levantamento pormenorizado dos quadros jurídicos em todos os Estados-Membros para combater o discurso de ódio e os crimes de ódio. Também analisou e resumiu informações, dados e os pontos de vista recolhidos através da consulta realizada pela Comissão.

¹⁰ Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do TUE: «[a] Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito».

liberdade de expressão e na liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, que constituem fortes alicerces de uma sociedade democrática¹¹.

A fim de definir com precisão o âmbito e o conteúdo das regras que podem ser propostas, a Comissão prestará especial atenção à evolução do discurso de ódio e dos crimes de ódio, à luz dos dados e tendências mais recentes. Esta avaliação cuidadosa da evolução e das tendências sociais será particularmente relevante para determinar os elementos constitutivos de futuras infrações penais. Tal incluirá a definição das formas específicas de discurso de ódio e de crimes de ódio a criminalizar por referência às características protegidas das pessoas e dos grupos visados.

Ao preparar esse direito derivado, a Comissão consultará os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, nomeadamente sobre as especificidades dos quadros legislativos nacionais relacionados com o direito penal e os direitos fundamentais. A Comissão realizará igualmente uma ampla consulta junto de todas as partes interessadas pertinentes, envolvendo estreitamente o Parlamento Europeu.

2.2. A luta contra o discurso de ódio e os crimes de ódio como prioridade da UE

A nível da UE, já existe um quadro para uma resposta comum forte ao discurso de ódio e aos crimes de ódio racistas e xenófobos através da **Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia** («Decisão-Quadro»)¹². A decisão-quadro visa garantir que as manifestações graves de racismo e xenofobia sejam puníveis com sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas em toda a UE. Exige que os Estados-Membros criminalizem o discurso de ódio, ou seja, a incitação pública à violência ou ao ódio por razões de raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica¹³. Exige igualmente que os Estados-Membros assegurem, para as infrações que não sejam discurso de ódio, que essa motivação racista e xenófoba seja considerada uma circunstância agravante ou, em alternativa, possa ser tida em conta na determinação das sanções.

A Comissão apoia os esforços dos Estados-Membros para aplicar efetivamente a decisão-quadro através do trabalho do **Grupo de Alto Nível sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância**¹⁴, a fim de desenvolver a formação e o reforço de capacidades em matéria de aplicação da lei, melhorar o registo e a recolha de dados relativos aos crimes de ódio, bem como incentivar as vítimas a denunciarem crimes de ódio.

A presente iniciativa faz parte de um conjunto mais vasto de ações da UE para combater os discursos ilegais de incitação ao ódio, as ideologias extremistas violentas e o terrorismo em linha, incluindo o **Código de Conduta da UE para a luta contra os discursos ilegais de incitação ao ódio em linha**¹⁵, o **Regulamento relativo à luta contra os conteúdos terroristas em linha**¹⁶ e o **Fórum Internet da UE**¹⁷.

¹¹ Ver o artigo 52.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#).

¹² JO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

¹³ Ver o artigo 1.º da decisão-quadro.

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 JO L 172 de 17.5.2021, p. 79.

A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual¹⁸ exige que os Estados-Membros assegurem que as plataformas de partilha de vídeos tomam medidas eficazes, não apenas contra a divulgação de conteúdos que infringem a decisão-quadro, mas também contra o discurso de ódio com base numa das razões referidas no artigo 21.º da Carta. Além disso, a proposta da Comissão de um **Regulamento Serviços Digitais**¹⁹ prevê uma reforma abrangente para garantir que os utilizadores estão seguros em linha, através de obrigações para combater os conteúdos ilegais e os riscos sistémicos. Além disso, a atualização de 2022 da estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças²⁰ terá por objetivo proteger as crianças das ameaças em linha, incluindo o ciberassédio e o discurso de ódio.

A presente iniciativa apoiará o **Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025**²¹ e a **estratégia para combater o antissemitismo e apoiar a vida judaica na UE**²². A iniciativa complementar igualmente iniciativas recentes destinadas a promover a igualdade e o respeito pela diversidade, como a **Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025**²³. Estas iniciativas recentes sublinharam a necessidade de assegurar uma resposta sólida a nível da UE em matéria de direito penal ao discurso de ódio e aos crimes de ódio por **outros motivos que não o racismo e a xenofobia**, em especial com base no sexo, na orientação sexual, na idade e na deficiência²⁴.

A **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**²⁵ define ações para combater a violência baseada no género contra as mulheres e as raparigas, incluindo a necessidade de criminalizar formas específicas de violência baseada no género a nível da UE. A presente iniciativa complementar a futura proposta de **diretiva destinada a prevenir e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica**. Embora o discurso de ódio e os crimes de ódio se caracterizem por um ódio subjacente contra um grupo de pessoas, incluindo

¹⁷ O [Fórum Internet da UE](#) é uma iniciativa voluntária e liderada pela Comissão para trabalhar em conjunto com a indústria tecnológica e outras partes interessadas relevantes para combater conteúdos extremistas violentos em linha.

¹⁸ Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (JO L 303 de 28.11.2018, p. 69).

¹⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um mercado único de serviços digitais («Regulamento Serviços Digitais») e que altera a Diretiva 2000/31/CE, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#).

²¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Uma União da Igualdade: plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025», [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020.

²² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia da UE para combater o antissemitismo e apoiar a vida judaica (2021-2030)» [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

²³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025», de 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). Esta estratégia identificou a necessidade de criminalizar o discurso de ódio e os crimes de ódio que visam pessoas LGBTIQ – lésbicas, *gays*, bissexuais, transgénero, não binárias, intersexuais e *queer*.

²⁴ Estas características protegidas figuram entre os motivos previstos no artigo 19.º, n.º 1, do TFUE, que se refere às medidas para combater a discriminação «em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual».

²⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025», de 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

importantes preconceitos de género e ódio contra mulheres, a futura diretiva criminalizará, dentro dos limites da competência da UE, certas formas específicas de violência que não exigem um elemento de ódio e, em particular, o ódio contra uma pessoa como parte de um grupo de pessoas. Por conseguinte, esta iniciativa de alargar a lista de crimes da UE cria uma base jurídica adicional para abordar as formas específicas de violência grave contra as mulheres e as raparigas que também podem ser definidas como discursos de ódio misóginos ou crimes de ódio com uma motivação objetivamente identificável por preconceito de género.

A presente iniciativa complementarará também a **Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030**²⁶, a **Estratégia sobre os direitos das vítimas 2020-2025**²⁷ e a **Diretiva Direitos das Vítimas**²⁸. Será também alinhada com as Conclusões do Conselho de março de 2021 sobre a integração do envelhecimento nas políticas públicas²⁹, recordando que a discriminação relacionada com a idade é um fenómeno frequente, ao passo que a violência contra os idosos é uma preocupação emergente.

Em setembro de 2021, o Parlamento Europeu também adotou uma resolução legislativa na qual instou a Comissão a apresentar uma proposta legislativa para incluir a violência baseada no género como novo domínio de criminalidade, nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE³⁰. A presente iniciativa, juntamente com a futura proposta legislativa para combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica, visa responder ao pedido do Parlamento Europeu.

3. A necessidade de alargar a lista de crimes da UE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio

Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o Conselho pode, com base na **evolução da criminalidade**, identificar outros domínios de criminalidade, desde que preencham critérios específicos. Em especial, o novo domínio deve ser de criminalidade **particularmente grave**, com uma **dimensão transfronteiriça** que resulte da **natureza ou das incidências** das infrações ou da **especial necessidade de as combater, assente em bases comuns**.

As secções que se seguem apresentam a avaliação da Comissão sobre o discurso de ódio e os crimes de ódio à luz dos critérios do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

3.1. Discurso de ódio e crimes de ódio como um domínio de criminalidade

O discurso de ódio e os crimes de ódio são bem reconhecidos como um domínio de criminalidade a nível internacional³¹.

²⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «União da Igualdade: Estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030», de 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025)», [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020.

²⁸ JO L 315 de 14.11.2012, p. 57.

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

³⁰ Resolução «artigo 225.º do TFUE» do Parlamento Europeu, de 16 de setembro de 2021, que contém recomendações à Comissão sobre a identificação da violência baseada no género como um novo domínio de criminalidade enumerado no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE [2021/2035(INL)].

³¹ Por exemplo, a [Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância \(«CERI»\) do Conselho da Europa emitiu uma Recomendação de Política Geral n.º 15 sobre a luta contra o discurso de ódio em](#) dezembro de 2015, enquanto as Nações Unidas adotaram uma estratégia e um plano de ação em maio de 2019, o artigo 20.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa

Na sua Recomendação de 1997³², o Conselho da Europa já tinha considerado o discurso de ódio como incitamento ao ódio dirigido a pessoas ou grupos definidos por determinadas características protegidas³³. Em 2015, a Recomendação da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) do Conselho da Europa definiu o discurso de ódio como: «defesa, promoção ou incitamento, sob qualquer forma, à difamação, ao ódio ou ao vilipêndio de uma pessoa ou grupo de pessoas, bem como qualquer assédio, insulto, estereótipo negativo, estigmatização ou ameaça contra essa pessoa ou grupo de pessoas e justificação de todos os tipos de expressão anteriores, por motivos de raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica, idade, deficiência, língua, religião ou crença, sexo, género, identidade de género, orientação sexual e outras características pessoais ou estatuto»³⁴. A Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa («OSCE») refere os crimes de ódio como «infrações penais cometidas por motivos de preconceito em relação a um determinado grupo da sociedade»³⁵.

Embora o direito da UE não preveja uma definição jurídica de discurso de ódio e de crimes de ódio enquanto tal, a **decisão-quadro** estabelece definições de direito penal das formas mais graves de racismo e xenofobia. O discurso de ódio, tal como definido na decisão-quadro, refere-se à incitação pública à violência ou ao ódio contra um grupo ou um membro desse grupo que partilha uma característica protegida³⁶. Os crimes de ódio na aceção da decisão-quadro³⁷ são referidos como qualquer infração penal³⁸ (infração de base), que não seja discurso de ódio, cometida com uma motivação racista ou xenófoba (motivação por preconceito).

Tanto para os discursos de ódio como para os crimes de ódio, é a **motivação por preconceito** que desencadeia a ação do autor. As pessoas visadas são selecionadas com base na sua real ou aparente ligação, associação, filiação, apoio ou pertença a uma comunidade ou a um grupo que partilha uma característica protegida³⁹. Trata-se de atos de «identidade» ou «mensagem»,

(«OSCE»), Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos («ODHIR»), Conselho Ministerial, adotou a Decisão n.º 9/09 *Combating Hate Crimes*, MC(17) Jornal n.º 2, ponto da agenda 8, de 2 de dezembro de 2009.

³² Recomendação do Conselho da Europa n.º R (97) 20 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre «discurso de ódio».

³³ A recomendação estabelece, no seu âmbito de aplicação, que o termo discurso de ódio deve ser entendido como «abrangendo todas as formas de expressão que propaguem, incitem, promovam ou justifiquem o ódio racial, a xenofobia, o antissemitismo ou outras formas de ódio baseadas na intolerância, incluindo: a intolerância expressa por nacionalismo agressivo e etnocentrismo, discriminação e hostilidade contra minorias, migrantes e pessoas descendentes de migrantes».

³⁴ ECRI, Recomendação de Política Geral n.º 15 sobre a luta contra o discurso de ódio, p. 3.

³⁵ Esta é a definição operacional utilizada pela OSCE nos seus relatórios sobre crimes de ódio racial e xenófobo (2021), crimes de ódio com base no género (2021), crimes de ódio antissemita (2019), crimes de ódio antimuçulmano (2018), com base na Decisão n.º 9/09 do Conselho Ministerial da OSCE, de 2 de dezembro de 2009, relativa à luta contra os crimes de ódio, aprovada por consenso por todos os Estados da OSCE, incluindo todos os Estados-Membros da UE. O conceito subjacente a essa definição e as suas implicações práticas são explicados mais pormenorizadamente pelo ODHIR da OSCE «[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)» (2009), p. 16.

³⁶ O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da decisão-quadro exige que os Estados-Membros punam os atos de «incitação pública à violência ou ao ódio contra um grupo de pessoas ou os seus membros, definido por referência à raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica».

³⁷ Ver artigo 4.º: «Para outras infrações que não sejam as referidas nos artigos 1.º e 2.º, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que a motivação racista e xenófoba seja considerada circunstância agravante ou, em alternativa, possa ser tida em conta pelos tribunais na determinação das sanções».

³⁸ Tais como crimes contra a vida, a integridade física ou os bens de uma pessoa.

³⁹ Ver estudo de apoio, secção 2.4.2.

uma vez que as mensagens transmitidas — nomeadamente, que as vítimas visadas não pertencem a essa sociedade — são dirigidas não só à vítima, mas também à sua comunidade ou grupo⁴⁰. Por conseguinte, a motivação do autor é fundamental para distinguir estes crimes de outros crimes e para determinar a sua maior gravidade, tendo em conta o impacto concreto que estes crimes têm na vítima individual, nas comunidades e na sociedade em geral⁴¹.

O elemento do **ódio** é uma característica intrínseca tanto do discurso de ódio como dos crimes de ódio. O ódio conduz à desvalorização e à ameaça para a dignidade humana de uma pessoa ou de um grupo; nega o seu estatuto de membros da sociedade⁴², incluindo o seu direito de participar na vida política ou social, princípios fundamentais em que assenta a UE. Compreender o papel do ódio contra pessoas com características protegidas é fundamental para o seu reconhecimento, ação penal e sanção no âmbito dos nossos sistemas de justiça penal.

Tendo em conta a especificidade que caracteriza o discurso de ódio e os crimes de ódio, ou seja, o ódio contra pessoas ou grupos de pessoas, que partilham (ou que são vistas como partilhando) características protegidas, o discurso de ódio e os crimes de ódio podem ser considerados um «domínio de criminalidade», na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

À semelhança de outros crimes da UE com uma característica comum, como a criminalidade organizada ou o terrorismo, o ódio contra pessoas com características protegidas liga um grupo mais vasto de crimes. O objetivo central e comum da criminalização do discurso de ódio e dos crimes de ódio é combater esse ódio, que liga estas duas categorias de infrações num «domínio de criminalidade». O aditamento do discurso de ódio e dos crimes de ódio como um domínio de criminalidade permitiria à Comissão propor, numa segunda fase, direito derivado que abordasse especificamente a evolução e os desafios sociais conexos à medida que estes surjam e evoluam no futuro.

3.2. Discurso de ódio e crimes de ódio como um domínio de criminalidade particularmente grave

O discurso de ódio e os crimes de ódio são crimes particularmente graves devido ao seu impacto negativo nas pessoas e na sociedade em geral, o que compromete os alicerces da UE.

3.2.1. O impacto nos valores comuns

O discurso de ódio e os crimes de ódio são contrários aos valores comuns e aos direitos fundamentais da UE, consagrados nos artigos 2.º e 6.º do TUE, bem como na Carta.

A especial gravidade de tal comportamento, tendo em conta o seu impacto nos valores e nos direitos fundamentais, tem sido sistematicamente reconhecida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (a seguir «TEDH») na jurisprudência. O TEDH considerou que, quando os atos que constituem infrações graves são dirigidos contra a integridade física ou mental de uma pessoa, só mecanismos eficazes de direito penal podem assegurar uma proteção adequada e servir de fator dissuasivo. O TEDH considerou, em especial, que são necessárias

⁴⁰ OSCE ODHIR «[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)».

⁴¹ Ver [Nota de Orientação](#) sobre a aplicação prática da Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia.

⁴² OSCE ODHIR «[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)».

medidas de direito penal no que diz respeito a agressões verbais diretas e ameaças físicas motivadas por atitudes discriminatórias⁴³.

Reconhecendo que a tolerância e a igualdade de dignidade de todos os seres humanos constituem os alicerces de uma sociedade democrática e pluralista, o TEDH considerou que, em «sociedades democráticas, pode ser necessário sancionar ou mesmo impedir todas as formas de expressão que propaguem, incitem, promovam ou justifiquem o ódio com base na intolerância»⁴⁴. O TEDH salientou ainda que as sanções penais contra os responsáveis pelas manifestações mais graves de ódio, incitando outros à violência, também poderiam ser invocadas como medida de último recurso. Por estas razões, o TEDH reconheceu sistematicamente na jurisprudência que o direito à liberdade de expressão não impede que o direito penal responda a determinadas formas de discurso de ódio⁴⁵.

3.2.2. *Impactos negativos nas vítimas individuais e nas suas comunidades*

A especial gravidade do discurso de ódio e dos crimes de ódio é demonstrada pelos danos que causam às vítimas individuais, a comunidades mais vastas, bem como à sociedade em geral.

O discurso de ódio e os crimes de ódio violam o direito fundamental das vítimas à dignidade e à igualdade. Têm consequências graves e frequentemente duradouras para a saúde física e mental e o bem-estar das vítimas.

As vítimas de discurso de ódio e de crimes de ódio são visadas devido às suas características imutáveis e inalteráveis, ou por causa de uma que está no cerne da sua identidade⁴⁶. Em consequência, sentem-se desvalorizadas, indesejadas, denegridas e desprezadas na sociedade devido à sua identidade. Para além dos efeitos nocivos para a saúde física, o nível de danos mentais (por exemplo, o sentimento de violação e humilhação) causados por atos de ódio é, na realidade, muitas vezes mais significativo do que os danos físicos resultantes da violência propriamente dita⁴⁷. As vítimas de crimes de ódio podem apresentar sintomas de traumas graves, como depressão, suspeita de outras pessoas, auto-culpabilização e uma profunda sensação de isolamento. Estas experiências fazem com que os crimes de ódio sejam diferentes de outros tipos de crime. Além disso, muitas vítimas de crimes de ódio culpam-se a elas próprias e sentem falta de confiança⁴⁸.

De um modo mais geral, as vítimas de crimes de ódio são também forçadas a viver com medo de vitimização repetida e os grupos mais vulneráveis, como os idosos, as crianças e as pessoas com deficiência física e mental, têm uma maior vulnerabilidade enquanto alvos de discurso de ódio quando dependem da comunicação em linha na sua vida quotidiana. As vítimas de

⁴³ TEDH, acórdão de 14.1.2020, Beizaras e Levickas/Lituânia, § 111 e jurisprudência aí citada.

⁴⁴ Acórdão do TEDH de 6.7.2006, Erbakan/Turquia, §56.

⁴⁵ Decisão do TEDH de 24.6.2003, Garaudy/França, §1; decisão de 13.11.2003, Gündüz/Turquia, §37; decisão de 16.11.2004, Norwood/Reino Unido; acórdão de 10.7.2008, Soulas e outros/França, §47; acórdão de 9.2.2012, Vejdeland e outros/Suécia, §59.

⁴⁶ Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Direção-Geral das Políticas Internas, Parlamento Europeu, «[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)» (não traduzido para português) (julho de 2020), p. 23.

⁴⁷ Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia («FRA»), «[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)» (não traduzido para português) (2012), p. 20. Layla Okhai, «[How hate crime impacts mental health](#)» (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Ver estudo de apoio, secções 4.2.3, 4.3.3 e 5.2.3.

discurso de ódio estão também expostas à exclusão política e social, o que as dissuade de aceder a cuidados médicos e a outros serviços vitais⁴⁹. Além disso, as vítimas que denunciam experiências de ódio correm frequentemente o risco de vitimização secundária⁵⁰, o que pode causar mais danos à vítima. No caso das vítimas menores, o discurso de ódio pode prejudicar gravemente o seu desenvolvimento pessoal a longo prazo.

Os crimes desencadeados pelo ódio enviam mensagens de rejeição e desvalorização de grupos e comunidades inteiras e as pessoas que constituem esses grupos e comunidades têm medo e sentem-se em risco de ataques futuros⁵¹. É importante observar o potencial que o discurso de ódio e os crimes de ódio têm de se repercutir entre os seguidores do autor do crime, propagando mais medo e intimidação. E, por conseguinte, perpetuando um padrão de discurso de ódio e de crimes de ódio dirigido a outras pessoas que são vistas como partilhando características protegidas semelhantes ou relacionadas com a vítima⁵².

3.2.3. *Impactos negativos na sociedade em geral*

O discurso de ódio e os crimes de ódio têm também uma forte dimensão social. Constituem uma ameaça para os valores democráticos, a estabilidade social e a paz⁵³ e aumentam as divisões sociais, prejudicam a coesão social e desencadeiam atos de retaliação, resultando em violência e contra-violência⁵⁴. O clima de conflito, medo, polarização e radicalização resultante de atos motivados pelo ódio foi igualmente confirmado pelos inquiridos na consulta específica da Comissão.

O discurso de ódio e os crimes de ódio têm um impacto negativo nos direitos fundamentais, em especial na dignidade humana, na igualdade e na liberdade de expressão. O seu efeito dissuasor sobre a liberdade de expressão pode levar os utilizadores das redes sociais a absterem-se de participar em debates públicos devido aos conteúdos de ódio que veem⁵⁵. O ódio também envenena o diálogo político e tem impacto na disponibilidade dos cidadãos para participar na política e exercer funções oficiais com visibilidade pública, tais como deputados,

⁴⁹ [Nota de Orientação das Nações Unidas](#) sobre a resposta e a luta contra o discurso de ódio relacionado com a COVID-19, 11 de maio de 2020.

⁵⁰ Vitimização que ocorre, não como resultado direto do ato criminoso, mas através da forma como a vítima é tratada pela polícia e pelo sistema de justiça penal. Ver estudo de apoio, secções 4.2.3, 4.3.3 e 5.2.3.

⁵¹ OSCE ODIHR, «[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)» (não traduzido para português) (2020), p. 13. Por exemplo, uma quantidade significativa de pessoas lésbicas, *gays* e bissexuais evita certos sítios ou locais por receio de serem agredidos, ameaçados ou assediados. Do mesmo modo, 37 %-41 % dos inquiridos transexuais e intersexuais declararam que evitam «frequentemente» ou «sempre» determinados sítios ou locais pela mesma razão. FRA (2020), UE-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), p. 47.

⁵² Ver FRA, «[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)» (não traduzido para português) (2012), p. 19.

⁵³ Ver [Estratégia e Plano de Ação das Nações Unidas contra Discurso de Ódio](#), maio de 2019; [Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância](#) (Conselho da Europa).

⁵⁴ Ver estudo encomendado pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu intitulado «[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)», julho de 2020; OSCE ODIHR, «[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)», 2009.

⁵⁵ [Um estudo](#) da Noruega revela que um em cada cinco (19 %) utilizadores das redes sociais se abstém de participar em debates públicos devido aos conteúdos de ódio que veem. Esta percentagem aumenta para 36 % entre os utilizadores pertencentes a grupos minoritários.

presidentes de câmara e políticos⁵⁶. Sobre as mulheres na vida pública, um inquérito a 123 deputadas europeias revelou que 46,9 % das inquiridas referiram ter recebido ameaças de morte ou ameaças de violação ou espancamento e 58,2 % tinham sido alvo de ataques sexistas em linha nas redes sociais⁵⁷.

Os jornalistas costumam ser vítimas⁵⁸ de discurso de ódio nas redes sociais e, como resultado, podem hesitar em participar de um debate público ou abordar determinados tópicos⁵⁹. Embora o discurso de ódio e as ameaças sejam dirigidos a todos os jornalistas, as estatísticas demonstram que as jornalistas estão sujeitas a mais ameaças do que os seus homólogos do sexo masculino, em particular na forma de assédio em linha, ameaças de violação e homicídio, bem como incitamento ao ódio devido ao género⁶⁰. Por vezes, estes ataques inserem-se em campanhas orquestradas com vista a desacreditar ou a silenciar jornalistas do sexo feminino.

O discurso de ódio pode conduzir não só a conflitos, mas também a crimes de ódio⁶¹. Os factos apontam para uma «pirâmide de ódio»⁶² ou uma «escala de danos», começando por atos de preconceito (por exemplo, perseguição, ridicularização, desumanização) e discriminação (por exemplo, económica, política), avançando para atos de violência motivados por preconceitos, tais como homicídio, violação, agressão, terrorismo, extremismo violento, até genocídio⁶³. A investigação ilustra a ligação entre tuítes direcionados e discriminatórios publicados numa cidade e o elevado número de crimes de ódio nessa cidade⁶⁴. As Nações Unidas («ONU») salientam que «a incitação à violência que visa comunidades ou pessoas com base na sua identidade pode contribuir para permitir ou preparar atrocidades, [...] e constitui simultaneamente um sinal de alerta e um indicador precoce do risco desses crimes»⁶⁵.

A investigação mostra também que o discurso de ódio nas redes sociais conduz a mais crimes contra minorias no mundo físico⁶⁶. O discurso de ódio em linha conduziu a um aumento da

⁵⁶ Estudo encomendado pelo Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu intitulado «[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)», julho de 2020.

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

⁵⁸ Ver Recomendação da Comissão relativa à garantia de proteção, segurança e capacitação dos jornalistas e outros profissionais da comunicação social na União Europeia, [C\(2021\) 6650 final](#), 16.9.2021.

⁵⁹ O [Eurobarómetro n.º 452 de 2016](#) revelou que três quartos dos jornalistas experimentaram discurso de ódio nas redes sociais e, em relação a metade deles, isso fez com que hesitassem em participar no debate público.

⁶⁰ Alto-Comissariado para os Direitos Humanos, [Declaração](#) da Relatora Especial sobre a violência contra as mulheres, suas causas e consequências.

⁶¹ Conselho da Europa, [Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância](#).

⁶² Ver [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Ver [relatório de investigação](#) publicado no âmbito do projeto SELMA (*Social and Emotional Learning for Mutual Awareness*) da European Schoolnet, p. 33.

⁶⁴ Ver estudo de apoio, secção 4.2.3.

⁶⁵ Nações Unidas, [Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence to Could Lead to Atrocity Crimes](#) (não traduzido para português), julho de 2017.

⁶⁶ Por exemplo, um [estudo](#) do projeto HateLab da Universidade de Cardiff concluiu que, quando o número de «tuítes de ódio» produzidos num local aumentou, o mesmo aconteceu com o número de crimes racial e religiosamente agravados - que incluíam violência, assédio e danos penais.

violência contra refugiados e imigrantes, minorias étnicas e religiosas e pessoas LGBTIQ⁶⁷. A exposição ao discurso de ódio ou ser alvo de discurso de ódio também pode contribuir para o processo de radicalização e extremismo violento. Estes podem ser expressos em linha e fora de linha através de discursos e propaganda, mas podem também resultar em ataques extremistas ou terroristas violentos. Esta situação pode ter consequências perturbadoras e fatais para a sociedade⁶⁸.

Recordando que a Internet proporcionou uma nova dimensão para a expressão de discursos de ódio sexistas, o Conselho da Europa sublinhou que o discurso de ódio sexista «pode evoluir no sentido de, ou incitar a comportamentos claramente ofensivos ou ameaçadores, entre os quais abuso ou violência sexual, violação ou atos potencialmente mortais ou autoinfligidos»⁶⁹. A emergência de grupos e comunidades em linha, como a Manosfera⁷⁰ e os Incel⁷¹, que proporcionam fóruns internacionais adicionais para promover e difundir a misoginia e a hostilidade para com as mulheres, é particularmente preocupante a este respeito⁷².

3.2.4. O discurso de ódio e os crimes de ódio

Um em cada 10 (11 %) inquiridos LGBTIQ num inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia («FRA») indicou ter sido física ou sexualmente atacado por ser LGBTIQ (tendo os inquiridos transexuais e intersexuais sido vítimas de ataques físicos ou sexuais em percentagens mais elevadas durante este período: 17 % e 22 %, respetivamente) e 51 % dos inquiridos entre os 15 e os 17 anos comunicaram ter sido vítimas de assédio na escola⁷³.

O discurso de ódio e os crimes de ódio contra pessoas de origem asiática, em especial chinesas, ou que são consideradas de origem asiática, aumentaram durante a pandemia de COVID-19⁷⁴, incluindo ataques e espancamentos racistas, intimidação violenta, ameaças e abusos racistas⁷⁵. Um inquérito realizado pela FRA mostra que os inquiridos ciganos e os inquiridos oriundos da África Subsariana ou da África do Norte registam percentagens mais elevadas de discriminação, assédio e violência motivados pelo ódio⁷⁶.

⁶⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2018, sobre o aumento da violência neofascista na Europa [[2018/2869 \(RSP\)](#)].

⁶⁸ Ver também «[Hate Speech and Radicalisation Online](#)» (não traduzido para português), relatório de investigação do OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner e Jakob Guhl (Eds.), 2019.

⁶⁹ [Recomendação](#) CM/Rec(2019)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros «Prevenir e combater o sexismo», 27 de março de 2019, p. 9.

⁷⁰ Fórum em linha contra o feminismo, onde os homens se reúnem para debater o género, a igualdade e a masculinidade com um enfoque pró-masculino, nota de rodapé 59 do Centre for Digital Youth Care, «[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)» (não traduzido para português) (2020).

⁷¹ Um movimento/comunidade que ganhou notoriedade, sobretudo nos últimos anos; «the INvoluntary CElibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society», Centre for Digital Youth Care, «[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)» (não traduzido para português) (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, «[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)» (não traduzido para português) (2020).

⁷³FRA, [Inquérito II sobre as pessoas LGBTI na União Europeia](#), (2020).

⁷⁴ Conselho da Europa, CERl, [Relatório Anual sobre as atividades da CERl](#), março de 2021; [Human Rights Watch](#), «Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide» (não traduzido para português), 2020.

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

⁷⁶ FRA, «[EU-MIDIS II: Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia](#)» (2017).

De acordo com um inquérito de 2018 sobre o antissemitismo, realizado pela FRA, 40 % dos judeus na UE receiam ser fisicamente atacados⁷⁷. As conclusões de um inquérito da FRA de 2017 sobre Minorias e Discriminação na União Europeia⁷⁸ mostram que 27 % dos muçulmanos tinham sido vítimas de assédio motivado pelo ódio nos últimos 12 meses, sendo esta percentagem mais elevada (31 %) entre as mulheres muçulmanas que usam o hijabe em público.

As mulheres, em especial as jovens, são alvo de discursos de ódio com base no género, em linha ou fora de linha⁷⁹. De acordo com um inquérito mundial de 2020, 52 % das jovens mulheres e raparigas foram vítimas de violência em linha, incluindo ameaças⁸⁰.

Além disso, também se verifica o caso das pessoas que vivem na intersecção de duas ou mais características protegidas, como as mulheres de cor, que são 84 % mais suscetíveis de serem mencionadas em tuítes abusivos ou «problemáticos» do que as mulheres brancas⁸¹.

A ONU manifestou a sua preocupação com o discurso de ódio dirigido aos idosos, que «surgiu no debate público e nas redes sociais como expressão de ressentimento intergeracional»⁸². As pessoas com deficiência correm mais riscos de serem vítimas de crimes violentos, incluindo crimes de ódio, ou de serem alvo de discursos de ódio, do que outras pessoas⁸³. As observações à consulta da Comissão revelaram que, em alguns países, 21 % dos crimes de ódio denunciados às autoridades são perpetrados contra pessoas com deficiência⁸⁴. Em geral, as vítimas são visadas pelo simples facto de terem uma deficiência, serem consideradas como tendo uma deficiência ou estarem associadas a uma pessoa com deficiência⁸⁵. Além disso, a Organização Mundial da Saúde considera que os maus-tratos a pessoas idosas são suscetíveis de se tornar um problema crescente devido ao envelhecimento da população⁸⁶.

Estes valores representam apenas a ponta do icebergue devido à baixa taxa de denúncias e ao registo insuficiente de incidentes⁸⁷ e a métodos de recolha de dados incomparáveis⁸⁸. Por exemplo, as fontes⁸⁹ mostram que 88 % dos ataques físicos motivados pelo ódio contra

⁷⁷ FRA, «[Experiências e perceções de antissemitismo - Segundo Inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra os judeus na UE](#)», 10 de dezembro de 2018.

⁷⁸ FRA, Segundo [Inquérito](#) sobre Minorias e Discriminação, 21 de setembro de 2017.

⁷⁹ Conselho da Europa, «[Combater o discurso de ódio sexista](#)».

⁸⁰ Ver [inquérito](#) realizado pela World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts, utilizando a plataforma de relatórios U da UNICEF, fevereiro de 2020.

⁸¹ Amnistia Internacional, «[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)», 2018.

⁸² UN, Nota Informativa: «[The Impact of COVID-19 on older persons](#)», maio de 2020.

⁸³ FRA, «[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)» (não traduzido para português), março de 2015.

⁸⁴ Ver o anexo VII do estudo de apoio.

⁸⁵ FRA, «[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)» (não traduzido para português), março de 2015, p. 2.

⁸⁶ Organização Mundial da Saúde, «[Elder Abuse](#)», 2021.

⁸⁷ Ver também OSCE ODIHR [segundo o qual](#) a falta de meios de registo de crimes de ódio significa que as vítimas e as suas necessidades continuam, com demasiada frequência, a ser invisíveis, 16 de novembro de 2020.

⁸⁸ De acordo com o estudo de apoio, com base na consulta das partes interessadas, a maioria das partes interessadas considerou que os incidentes de discurso de ódio e de crimes de ódio foram subnotificados nos seus Estados-Membros.

⁸⁹ Ver o inquérito da FRA intitulado «[Roma and Travellers in six countries](#)» (não traduzido para português), 2020, e o inquérito da FRA intitulado «[Experiências e perceções de antissemitismo – Segundo inquérito sobre discriminação e crimes de ódio contra judeus na UE](#)», 2018.

ciganos não foram denunciados e que 79 % dos judeus que foram vítimas de assédio antissemita não denunciaram o incidente mais grave à polícia nem a qualquer outra organização. E apenas um em cada cinco (21 %) incidentes de violência física ou sexual contra pessoas LGBTIQ foram denunciadas⁹⁰. A idade é um exemplo em que a falta de reconhecimento como motivo que incita ao discurso de ódio e aos crimes de ódio e a ausência de sanções por crimes conexos conduzem a uma menor comunicação de informações e à falta de informação sobre a extensão do discurso de ódio e dos crimes de ódio contra os idosos⁹¹. Em particular, a Plataforma AGE⁹² lamenta esta «realidade oculta, apesar dos níveis preocupantes de prevalência em toda a Europa», e chama a atenção para o facto de a invisibilidade e a falta de proteção das vítimas mais velhas serem exacerbadas pela falta de sensibilização para a idade como motivo suscetível de incitar crimes de ódio.

3.2.5. Resposta do direito penal nos Estados-Membros

A gravidade dos impactos acima descritos levou os Estados-Membros a criminalizar determinadas formas de discurso de ódio e de crimes de ódio. A criminalização destes comportamentos transmite uma mensagem de desaprovação social específica. Trata-se de uma indicação da gravidade específica e do perigo que estes comportamentos representam, uma vez que são particularmente destrutivos dos direitos fundamentais.

Em resultado da transposição da decisão-quadro para o direito nacional, o **discurso de ódio** é criminalizado em todos os Estados-Membros por motivos de raça, cor, religião, ascendência, origem nacional ou étnica⁹³. Além disso, os Estados-Membros criminalizaram explicitamente o discurso de ódio também no que diz respeito a outras características protegidas: 20 Estados-Membros criminalizam o discurso de ódio com base na orientação sexual⁹⁴ e 17 Estados-Membros devido ao sexo/género⁹⁵. Além disso, 14 Estados-Membros criminalizam o discurso de ódio com base na deficiência⁹⁶ e 6 Estados-Membros devido à idade⁹⁷. Além disso, 8 Estados-Membros⁹⁸ criminalizaram (em alternativa ou adicionalmente) o discurso de ódio sem definir as características protegidas dos grupos, e deixando em aberto a criminalização do discurso de ódio, com o objetivo de proteger qualquer grupo minoritário ou parte da população⁹⁹.

Os **crimes de ódio** são também amplamente criminalizados em todos os Estados-Membros, quer como infração autónoma para crimes específicos, quer como circunstância agravante geral para todos os crimes motivados por preconceitos. Para além de criminalizarem os crimes

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, «[A long way to go for LGBTI equality](#)», p. 38 e 46.

⁹¹ Ver estudo de apoio, secção 4.2.3.

⁹² A AGE Platform Europe é uma rede europeia de organizações sem fins lucrativos de e para pessoas com 50 ou mais anos; ver a resposta da AGE Platform Europe à consulta realizada pela Comissão.

⁹³ Estes são os motivos estabelecidos na decisão-quadro acima referida. Ver também o estudo de apoio, secções 4.2.1 e 4.3.1. Contudo, a transposição nem sempre foi feita corretamente ou integralmente. Por essa razão, a Comissão iniciou ações de infração contra alguns Estados-Membros.

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

⁹⁵ Neste grupo, 14 Estados-Membros (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT e SI) referem-se especificamente ao motivo do sexo/género, 10 Estados-Membros (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) referem-se (alternativamente ou adicionalmente) ao motivo da identidade de género e 2 Estados-Membros (BE e EL) referem-se ao motivo das características sexuais.

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.

⁹⁹ Por exemplo, o direito alemão criminaliza o discurso de ódio contra grupos que partilham características específicas, como grupos raciais ou religiosos, mas também «contra partes da população».

de ódio devido a raça, cor, religião, ascendência ou origem nacional ou étnica em resultado da transposição da decisão-quadro para o direito nacional, 19 Estados-Membros criminalizam os crimes de ódio com base na orientação sexual¹⁰⁰ e 17 Estados-Membros devido ao sexo/género¹⁰¹. Além disso, 13 Estados-Membros criminalizam os crimes de ódio com base na deficiência¹⁰² e 10 Estados-Membros com base na idade¹⁰³. Ademais, 15 Estados-Membros¹⁰⁴ permitem que os tribunais nacionais tenham em consideração a motivação do autor quando decidem a sanção penal a aplicar e podem fazê-lo em alternativa ou adicionalmente a uma infração autónoma para crimes de ódio. Alguns Estados-Membros também deixaram as características protegidas por definir para poderem potencialmente abranger os crimes de ódio com base numa qualquer forma de intolerância.

3.3. A dimensão transfronteiriça do discurso de ódio e dos crimes de ódio

A dimensão transfronteiriça do discurso de ódio e dos crimes de ódio é evidenciada pela **natureza e pelas incidências** destes fenómenos, bem como pela existência de uma **necessidade especial de os combater, assente em bases comuns**.

Isto é evidente para os **discursos de ódio** cometidos em linha. Dada a natureza transfronteiriça da Internet, o discurso de ódio em linha propaga-se rapidamente e é acessível a todos em qualquer lugar. Deste modo, é mais fácil para os grupos de ódio alargar o seu público a vários países que enfrentam situações políticas ou sociais semelhantes¹⁰⁵. A dimensão transfronteiriça foi também salientada pela maioria das partes interessadas que responderam à consulta específica da Comissão, também através de exemplos específicos¹⁰⁶. Por exemplo, o discurso de ódio com base em características sexuais e pessoas intersexuais, em particular, tem-se tornado cada vez mais o alvo do discurso de ódio perpetrado por grupos que operam além-fronteiras¹⁰⁷. A ubiquidade do discurso de ódio com base no género foi também sublinhada pelo Conselho da Europa¹⁰⁸, apelando a medidas mais firmes para o combater.

No entanto, as mensagens de ódio expressas fora de linha (por exemplo, na imprensa escrita, em emissões televisivas, em discurso político ou em eventos desportivos) têm uma dimensão

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. É importante notar que alguns Estados-Membros apenas criminalizam infrações específicas no que diz respeito à orientação sexual.

¹⁰¹ Entre este grupo, 13 Estados-Membros (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) referem-se especificamente ao motivo do sexo/género, 11 Estados-Membros (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) referem-se (alternativamente ou adicionalmente) ao motivo da identidade de género e 4 Estados-Membros (BE, EL, FR) referem-se ao motivo das características sexuais.

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.

¹⁰⁵ Ver estudo de apoio, secção 4.3.4; Anti-Defamation League, «[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Antirefugees Group Comes to America](#)» (não traduzido para português), 2016; o *Soldiers of Odin* (Soldados de Odin) é um grupo controverso de ideologia anti-imigrante, antimuçulmana e de ódio aos refugiados criado na Finlândia e que se expandiu até aos Estados Unidos.

¹⁰⁶ Um exemplo concreto do efeito de repercussão do discurso de ódio em linha além-fronteiras é a campanha #DefendEurope do movimento intelectual francês de extrema-direita «Nouvelle Droite», realçando a extensão da cooperação transideológica e transfronteiriça e a mobilização da extrema-direita em todo o mundo, ou seja, o Reino Unido, a Áustria, a França, a Alemanha, a Suécia, os Países Baixos, a Noruega, a Itália e os EUA; ver estudo de apoio, secção 4.3.4.

¹⁰⁷ Ver estudo de apoio, secção 4.2.4.

¹⁰⁸ [Recomendação](#) CM/Rec(2019)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros «Prevenir e combater o sexismo», 27 de março de 2019.

transfronteiriça comprovada pelo seu impacto, uma vez que são facilmente reproduzidas e amplamente difundidas além-fronteiras. Mais de 80 % dos inquiridos na consulta específica consideraram que o discurso de ódio fora de linha tem um efeito de repercussão transfronteiras¹⁰⁹. Estes inquiridos chamam a atenção para o facto de as mensagens de ódio serem desenvolvidas e propagadas por redes com membros de vários países, e notam que as ideologias subjacentes às mensagens do discurso de ódio são desenvolvidas a nível internacional e, por conseguinte, são fenómenos transfronteiriços¹¹⁰.

A dimensão transfronteiriça dos **crimes de ódio** está diretamente ligada à dimensão transfronteiriça do discurso de ódio. O ódio atravessa as fronteiras nacionais, conduzindo a uma espiral de violência. À semelhança do discurso de ódio, as ideologias por detrás dos crimes de ódio podem ser desenvolvidas a nível internacional e ser rapidamente partilhadas em linha. Os crimes de ódio podem ser cometidos por redes com membros de vários países (dentro ou fora da UE) que inspiram, organizam ou realizam ataques físicos. O Counter Extremism Project¹¹¹, o Soufan Center¹¹², e a Anti-Defamation League¹¹³ constituem exemplos relevantes da atividade transnacional de diferentes grupos que influenciam e inspiram além-fronteiras. Os crimes de ódio podem também criar um clima de medo ou conflitos sociais, que podem alastrar de um Estado-Membro da UE para outro¹¹⁴. O discurso de ódio e os crimes de ódio podem também conduzir à radicalização e à criação de grupos extremistas violentos, que atravessam as fronteiras e estão unidos na sua ideologia.

Do mesmo modo, o mesmo fenómeno pode levar à reprodução de crimes de ódio noutra país ou a padrões de acompanhamento, repetindo o crime cometido no país onde ocorreu pela primeira vez. Tal pode também ocorrer quando existe uma grande publicidade em torno de crimes de ódio específicos, incitando outras pessoas a cometer crimes semelhantes («efeito mimético»). Para além da prática efetiva de um crime de ódio, o impacto psicológico sobre as pessoas e a sociedade pode facilmente ultrapassar fronteiras, provocando um ambiente de medo e conflitos sociais. Os crimes e os eventos que ocorrem em diferentes partes do mundo tiveram impacto em vários países, incluindo o movimento «Black Lives Matter». O impacto indireto dos crimes de ódio além-fronteiras foi reconhecido pela maioria dos inquiridos na consulta da Comissão¹¹⁵.

Trata-se de um processo global e tem impacto independentemente da sua origem geográfica. A UE pode ser um exemplo a seguir em todo o mundo, sendo que as ideias e as iniciativas lançadas noutros países podem contribuir para uma ação mais eficaz na Europa.

¹⁰⁹ Ver o anexo VI do estudo de apoio.

¹¹⁰ Ver estudo de apoio, secção 4.2.4; ver também o anexo VII do estudo de apoio, no qual estão incluídos vários exemplos do impacto transfronteiriço do discurso de ódio fora de linha, tais como os relacionados com o funcionamento da organização grega de extrema-direita «Aurora Dourada», e se estabelecem comparações com a difusão fora de linha e o efeito de repercussão em todos os Estados-Membros das teorias da conspiração – como a «Grande Teoria da Substituição» – através de eventos, comícios e golpes propagandísticos fora de linha.

¹¹¹ Counter Extremism Project, «[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism — Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)» (não traduzido para português), 2020, p. 12, 79 e 145.

¹¹² The Soufan Center, «[White supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)» (não traduzido para português), 2019, p. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, «[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)» (não traduzido para português).

¹¹⁴ Ver estudo de apoio, secção 5.2.4.

¹¹⁵ Ver estudo de apoio, secções 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 e 5.2.5.

Este contexto sublinha **a especial necessidade de combater o discurso de ódio e os crimes de ódio, assente em bases comuns.**

A especial necessidade de abordar estes comportamentos assente em bases comuns decorre dos graves impactos do discurso de ódio e dos crimes de ódio nos valores fundamentais da UE consagrados no artigo 2.º do TUE. A salvaguarda destes valores comuns exige uma ação comum.

As consequências negativas do discurso de ódio e dos crimes de ódio ultrapassam o impacto sobre as vítimas individuais e podem afetar grupos ou comunidades de pessoas que vivem em diferentes países. A falta de criminalização do discurso de ódio e dos crimes de ódio em alguns Estados-Membros pode comprometer os esforços para combater eficazmente estes fenómenos e facilitar os efeitos colaterais. A ausência de uma abordagem harmonizada da criminalização também resulta em lacunas e numa proteção desigual das vítimas de tais atos em toda a UE, uma vez que apenas as pessoas reconhecidas como vítimas de crime têm acesso às medidas de reparação e apoio previstas na legislação da UE. Além disso, uma abordagem fragmentada pode enviar mensagens ambíguas ao público de que tais atos não estão a ser levados a sério e podem ser perpetrados com impunidade¹¹⁶, que são considerados «normais» ou até entendidos em alguns países como a legitimação e/ou tolerância desse tipo de comportamento por parte do Estado¹¹⁷.

Além disso, a especial necessidade de combater o discurso de ódio e os crimes de ódio assente em bases comuns decorre dos esforços de cada Estado-Membro para criminalizar, por si só, diferentes formas de crimes de ódio e de discurso de ódio. Esta abordagem resulta na fragmentação e na falta de condições equitativas para as pessoas que podem ser vítimas de discurso de ódio e de crimes de ódio.

3.4. Evolução da criminalidade

De acordo com as Nações Unidas, nos últimos anos verificou-se um aumento alarmante do discurso e incitamento ao ódio em linha e fora de linha¹¹⁸. Com efeito, desde 2007, quando a Comissão propôs que os atos racistas e xenófobos fossem puníveis em todos os Estados-Membros, verificou-se um aumento constante do discurso de ódio e dos crimes de ódio¹¹⁹. Este aumento está ligado a mudanças no ambiente social, económico e tecnológico. A maioria dos inquiridos (mais de 60 %) na consulta específica da Comissão também reconheceram o aumento do discurso de ódio e dos crimes de ódio entre 2018 e 2020, em comparação com o período anterior entre 2015 e 2017. Entre os fatores que contribuíram para tal contam-se o aumento dos fluxos migratórios, as crises económicas e sociais (incluindo a pandemia de COVID-19) e a melhoria do acesso à informação em linha, incluindo a utilização de redes sociais, o que resultou numa rápida partilha de conteúdos¹²⁰.

¹¹⁶ Ver nota de rodapé 5, Conselho da Europa, Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, [Recomendação de Política Geral n.º 15 da ECRI sobre a luta contra o discurso de ódio](#), 8 de dezembro de 2015.

¹¹⁷ TEDH, acórdão de 17.1.2017, Király e Dömötör/Hungria.

¹¹⁸ Nações Unidas, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence to Could Lead to Atrocity Crimes (não traduzido para português), julho de 2017.

¹¹⁹ «[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)», Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu, julho de 2020.

¹²⁰ Ver estudo de apoio, secções 4.2.1, 4.3.1 e 4.3.2.

A Internet proporciona um canal para aumentar e divulgar os discursos de ódio em linha. Os autores de discursos de ódio em linha são motivados e desinibidos por um sentimento de anonimato e impunidade na Internet, o que aumenta o risco de continuarem a cometer tais crimes.

O aumento significativo do número de pessoas e grupos extremistas violentos em toda a Europa foi um dos fatores que contribuiu para a polarização e a radicalização na sociedade. Esta situação, por sua vez, conduziu a um aumento da incidência de discursos de ódio contra grupos marginalizados e mulheres. Em 2019, o Parlamento Europeu reconheceu este facto numa resolução sobre «o aumento da violência neofascista na Europa» e exortou os Estados-Membros a condenarem e sancionarem «os crimes de ódio, os discursos de incitação ao ódio e a procura de bodes expiatórios por políticos e funcionários públicos [...], uma vez que normalizam e alimentam diretamente o ódio e a violência na sociedade»¹²¹.

A CERi sublinhou o aumento do discurso de ódio ultranacionalista, xenófobo, racista e homo/transfóbico nas várias campanhas eleitorais de 2019, cada vez mais invasivas e, muitas vezes, fixando o tom nas redes sociais¹²². De acordo com a CERi, as observações insultuosas e degradantes sobre membros de grupos minoritários são hoje mais facilmente aceitáveis do que no passado. Com efeito, o Conselho da Europa enviou um sinal de alarme sobre a situação, segundo o qual a Europa «está a enfrentar uma realidade chocante: os crimes de ódio antissemita, antiumuçulmano e outros crimes de ódio racista estão a aumentar a um ritmo alarmante»¹²³.

A pandemia de COVID-19 criou uma atmosfera em que o discurso de ódio floresceu, tornando-se «um tsunami de ódio e xenofobia»¹²⁴. A Europol¹²⁵ salientou a forma como a pandemia de COVID-19 e as subsequentes crises económicas e sociais conduziram a atitudes endurecidas e a uma maior aceitação da intimidação, incluindo os apelos à prática de atos violentos. No seu relatório anual de 2020, a CERi salientou a crescente exposição ao discurso de ódio e à violência de determinados grupos¹²⁶ acusados de serem os principais disseminadores do vírus. Entre estes contam-se os ciganos e os migrantes, cujo acesso a cuidados de saúde e a medidas de apoio público se tornaram ainda mais difíceis¹²⁷, bem como pessoas de origem asiática ou consideradas de origem asiática¹²⁸. Assistiu-se também a um aumento das teorias da conspiração contra determinados grupos, que conduziram a discurso de ódio e a crimes de ódio¹²⁹. A investigação revela, por exemplo, que nos primeiros dois

¹²¹ Parlamento Europeu, Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2018, sobre o aumento da violência neofascista na Europa [2018/2869 (RSP)], P8 TA(2018)0428, Estrasburgo, 2018.

¹²² [Relatório anual da ECRI de 2019](#).

¹²³ [Declaração](#) de Marija Pejčinović Burić, secretária-geral do Conselho da Europa, 27 de fevereiro de 2020.

¹²⁴ [Apelo global](#) do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, para abordar e combater o discurso de ódio relacionado com a COVID-19, em Nova Iorque, 8 de maio de 2020.

¹²⁵ [Relatório de 2021 da Europol sobre a Situação e Tendências do Terrorismo na União Europeia](#), p. 28.

¹²⁶ Ver também a «[European Voice against Racism](#)», <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; Ver também [Mesa da CERi realiza reunião extraordinária e troca de pontos de vista com o diretor da FRA e o Representante Especial da UE para os Direitos Humanos – Notícias da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância \(ECRI\) \(coe.int\)](#).

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 CERi, [Relatório Anual sobre as atividades da CERi](#), março de 2021.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, «[From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#)» (não traduzido para português) (julho de 2020); Ver também [resultados](#) da consulta organizada pelo Centro de Diálogo Internacional e pelo Conselho Europeu para os Líderes Religiosos/Religiões para a Paz na Europa, 20 de abril de 2021.

meses de 2021 (durante a pandemia), em comparação com o mesmo período de 2020 (pré-pandemia), as publicações antissemitas das contas/canais franceses avaliados aumentaram sete vezes e, nas contas/canais alemães, aumentaram 13 vezes¹³⁰.

A pandemia realçou igualmente as tensões intergeracionais e trouxe um ressurgimento de mensagens hostis nos média sociais consideradas discursos de ódio contra os idosos que, enquanto categoria vulnerável, foram mais visados por abusos durante a pandemia e mais propensos a serem vítimas de discursos de ódio e de crimes de ódio¹³¹.

A violência contra as pessoas que se identificam como LGBTIQ aumentou desde o início da pandemia¹³². A «orientação sexual ou identidade de género» foi o terceiro motivo mais comum entre os crimes de ódio denunciados (18,35 %) no relatório sobre os crimes de ódio de 2019 do Gabinete das Instituições Democráticas e dos Direitos Humanos («ODIHR») – um aumento em comparação com 2018 (14,61 %)¹³³. O discurso de ódio com base no género também tem vindo a aumentar na Europa, realizando-se em linha e fora de linha e em todas as formas de interação social (por exemplo, na escola, no trabalho, em espaços públicos). Todas as formas de ciberviolência com base no género contra mulheres, incluindo o discurso de ódio misógino, eram cada vez mais comuns antes da COVID-19, o que resultou na normalização da violência contra as mulheres. Num relatório¹³⁴ sobre o assédio em linha contra ministras, o Centro de Excelência de Comunicações Estratégicas da OTAN concluiu que os temas que desencadearam as mensagens mais abusivas em linha foram a pandemia de COVID-19, a imigração, as relações da UE e as políticas socialmente liberais.

Tendo em conta os recentes desenvolvimentos legislativos, pode observar-se um aumento progressivo da criminalização por motivos diferentes dos estabelecidos na decisão-quadro. Atualmente, 11 Estados-Membros¹³⁵ lançaram propostas ou processos legislativos para continuar a criminalizar o discurso de ódio e/ou os crimes de ódio. Destes, nove Estados-Membros¹³⁶ propuseram o aditamento de determinados motivos à sua legislação em matéria de discurso de ódio e/ou de crimes de ódio.

4. Valor acrescentado do alargamento da lista de crimes da UE

4.1. Uma resposta eficaz a nível da UE

¹³⁰ Ver estudo elaborado pelo Instituto de Diálogo Estratégico para a Comissão Europeia, «[The Rise of Antisemitism Online During the Pandemia](#), A study of French and German content» (não traduzido para português), abril de 2021.

¹³¹ Ver as reações da AGE Platform Europe à consulta da Comissão, a [declaração](#) do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, e o estudo de apoio, secção 4.2.1.

¹³² Ver Comité Diretor sobre a luta contra a discriminação, a diversidade e a inclusão do Conselho da Europa, «[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)» (2020), p. 19. Ver também o [relatório de 2019 da FRA sobre a pandemia e o seu impacto nos direitos fundamentais](#), o relatório da FRA intitulado «[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)» (não traduzido para português) (2021) e o [relatório da CERI de 2020](#).

¹³³ ODIHR, [Hate Crime Report](#) (não traduzido para português), 2019; Ver [notícias da imprensa](#) segundo as quais, em Espanha, os crimes de ódio contra o coletivo LGBTIQ aumentaram 43 % durante o primeiro semestre de 2021.

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

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Ver estudo de apoio, secção 3.7. Chama-se a atenção, em especial, para o facto de a reforma proposta em Itália não ter sido adotada.

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

Com base na avaliação acima exposta, a Comissão considera que esta iniciativa constitui a resposta mais eficaz a nível da UE aos desafios identificados. Em especial, só uma iniciativa comum a nível da UE pode proteger eficazmente os valores comuns consagrados no artigo 2.º do TUE, que são prejudicados por todas as formas de discurso de ódio e de crimes de ódio, independentemente das pessoas e dos grupos visados.

Um esforço conjunto pode responder de forma eficaz e coerente aos desafios colocados pela natureza transfronteiriça dos dois fenómenos, bem como pela sua dimensão e tendência crescente. Tendo em conta as atuais abordagens penais divergentes e fragmentadas dos Estados-Membros e o seu impacto limitado a nível da UE, esta iniciativa aborda este problema transfronteiriço de forma abrangente.

Só uma abordagem comum à criminalização do discurso de ódio e dos crimes de ódio a nível da UE pode assegurar uma proteção coerente das vítimas desses atos em toda a UE. Tal inclui o acesso das vítimas às medidas especiais de proteção concedidas às vítimas mais vulneráveis de crimes ao abrigo da Diretiva Direitos das Vítimas. Dada a dimensão transfronteiriça do discurso de ódio e dos crimes de ódio, e a necessidade de uma solução de direito penal, a cooperação entre as autoridades judiciais será crucial. Uma resposta comum em matéria de justiça penal pode reforçar a confiança mútua e a cooperação judiciária, que são os princípios básicos de um espaço de liberdade, segurança e justiça da UE, no respeito dos direitos fundamentais.

4.2. Falta de alternativas ao alargamento da lista de crimes da UE

Embora possam existir algumas sobreposições com certos domínios de criminalidade enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE¹³⁷, por enquanto, não foi possível adotar a nível da UE regras mínimas sobre a definição das infrações penais e das sanções aplicáveis ao discurso de ódio e aos crimes de ódio enquanto tais.

Em especial, a sobreposição parcial entre «crimes informáticos» e crimes de ódio e discursos de ódio não permitiria a adoção de normas mínimas de direito penal que abrangessem todas as formas de discurso de ódio, independentemente dos meios utilizados. Poderá permitir a adoção de regras mínimas em matéria de discursos de ódio partilhados através da Internet, mas não de discursos de ódio perpetrados e partilhados por outros meios. Por exemplo, através da partilha ou distribuição pelo público de trajetos ou imagens, em reuniões públicas (por exemplo, eventos desportivos), difundidos na televisão e no discurso político. Tal significaria que existiria um quadro único de direito penal harmonizado a nível da UE para os discursos de ódio quando cometidos através de meios digitais, em oposição a uma abordagem divergente e fragmentada em toda a UE em relação ao discurso de ódio cometido por outros meios. Verificar-se-ia uma separação semelhante e injustificada entre a criminalização do discurso de ódio e dos crimes de ódio, uma vez que os crimes de ódio não seriam abrangidos pela base jurídica «crimes informáticos». Esta criminalização fragmentada não pode combater de forma eficaz e abrangente estes fenómenos estreitamente interligados.

Certos casos de crimes de ódio podem, em circunstâncias específicas, ser considerados abrangidos pelo «terrorismo» e ser considerados infrações terroristas, nomeadamente quando é possível estabelecer uma intenção terrorista. Por exemplo, uma intenção de intimidar

¹³⁷ Também existem sobreposições entre diferentes domínios de criminalidade da UE, como a «criminalidade organizada» e o «tráfico de droga» ou a «exploração sexual de mulheres», que, no entanto, são reconhecidos como domínios distintos da criminalidade.

gravemente uma população¹³⁸. Apesar destas possíveis sobreposições, o «terrorismo» e a definição de infrações terroristas não se aplicam a todos os casos de crimes de ódio e, por conseguinte, não podem ser utilizados para uma criminalização abrangente do discurso de ódio e dos crimes de ódio.

Neste contexto, afigura-se que apenas a identificação do discurso de ódio e dos crimes de ódio como um novo e distinto domínio de criminalidade, por direito próprio, pode permitir uma abordagem eficaz e abrangente destes fenómenos a nível da UE.

Por este motivo, pode considerar-se que a presente iniciativa da Comissão respeita o princípio da subsidiariedade, que parece ser inerente ao cumprimento dos critérios previstos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Além disso, a presente iniciativa é proporcional aos objetivos pretendidos. Em especial, não cria, por si só, encargos financeiros ou administrativos à EU, aos governos nacionais, às autoridades regionais e locais, aos operadores económicos ou aos cidadãos.

5. Conclusão

A urgência de combater o discurso de ódio e os crimes de ódio em toda a UE apela a esforços e empenho conjuntos.

Através da presente comunicação, a Comissão convida o Conselho, com o consentimento do Parlamento Europeu, a levar por diante esta iniciativa e a decidir sobre o alargamento da lista de crimes da UE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio. Para o efeito, a comunicação é acompanhada de um anexo com uma iniciativa da Comissão para a adoção de uma decisão do Conselho, em conformidade com o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

Na sequência da adoção da decisão do Conselho, a Comissão ficará habilitada a propor legislação para criminalizar o discurso de ódio e os crimes de ódio a nível da UE. Dando especial atenção aos quadros legislativos nacionais e em estreita cooperação com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, a Comissão irá propor uma resposta firme aos desafios colocados pelo discurso de ódio e pelos crimes de ódio em toda a UE, hoje e no futuro.

¹³⁸ Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, JO L 88 de 31.3.2017, p. 6.