

Bruselj, 10. december 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	9. december 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 777 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 777 final.

Priloga: COM(2021) 777 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Za večje vključevanje in zaščito v Evropi: vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na evropski seznam kaznivih dejanj

„Sovraštvo je sovraštvo – ne smemo ga dovoliti“

Ursula von der Leyen, predsednica Evropske komisije
Govor o stanju v Uniji, september 2020

1. Uvod

Predsednica Komisije Ursula von der Leyen je v govoru o stanju v Uniji 2020¹ poudarila, da je napredek v boju proti rasizmu in sovraštvu krhek ter da je zdaj čas za spremembo in da mora Unija z obsojanja preiti na ukrepanje. Napovedala je, da bo Komisija predlagala „razširitev seznama kaznivih dejanj v EU na vse oblike kaznivih dejanj iz sovraštva in sovražnega govora – najsi so ta storjena na podlagi rase, vere, spola ali spolne usmerjenosti“.

Boj proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva je del ukrepov Komisije za spodbujanje temeljnih vrednot EU in za zagotavljanje spoštovanja Listine EU o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina). Vse oblike in izrazi sovraštva in nestrpnosti so nezdržljivi z vrednotami spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, na katerih temelji EU. Te vrednote, zapisane v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

Kakršna koli oblika diskriminacije – naj bo na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti – je prepovedana, kot je določeno v členu 19 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Hkrati je svoboda izražanja eden od stebrov demokratične in pluralistične družbe ter jo je treba močno varovati. Poleg tega mora EU, kot je določeno v členu 67 PDEU, vzpostaviti območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic. Prek ukrepov mora zagotavljati visoko raven varnosti za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije ter za boj proti njim.

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva ne prizadenejo le posameznih žrtev in njihovih skupnosti ter jim povzročijo trpljenje in omejujejo njihove temeljne pravice in svoboščine, temveč družbo na splošno. Sovraštvo spodkopava same temelje naše družbe. Oslabi medsebojno razumevanje in spoštovanje različnosti, na katerih temeljijo pluralistične in demokratične družbe.

V zadnjih desetletjih se je obseg sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva v Evropi močno povečal². Sovraštvo prehaja v splošni pojav³, tarče pa so posamezniki in skupine ljudi, ki imajo – dejansko ali po dojemanju drugih – „skupno značilnost“, kot so rasa, etnična pripadnost, jezik, vera, državljanstvo, starost, spol, spolna usmerjenost, spolna identiteta, spolni izraz, spolni znaki ali kakršna koli druga temeljna značilnost ali kombinacija takih

¹ Stanje v Uniji 2020, Pismo o nameri, Bruselj, 16. september 2020.

² Glej na primer letni poročili ECRI za leti 2019 in 2020: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> in <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; študija, ki jo je naročil tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve z naslovom [Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v EU in ocena pristopov k regulativnemu urejanju spletnih vsebin](#), julij 2020.

³ Glej [predgovor](#) generalnega sekretarja Združenih narodov António Guterresa k Strategiji in akcijskemu načrtu Združenih narodov o sovražnem govoru, maj 2019.

značilnosti. Te značilnosti so na splošno opazne drugim in zato se storilci lažje usmerijo nanje, nanašajo se na vidik identitete osebe, ki ga ta ne more spremeniti ali je temeljnega pomena za samopodobo, hkrati pa so znak skupinske identitete⁴.

Zaradi obsežnejše rabe interneta in družbenih medijev se je z leti povečal tudi obseg sovražnega govora na spletu. Hitro širjenje sovražnega govora prek digitalnega sveta še olajša učinek pomanjkanja zadržkov na spletu, saj domnevna anonimnost na internetu in občutek nekaznovanosti zmanjšata zadržke ljudi do storitve takih kaznivih dejanj. Hkrati se vedno pogosteje izkoriščajo čustva in ranljivosti, tudi v javni razpravi, in sicer v politično korist, za širjenje rasističnih in ksenofobičnih izjav in napadov, ki jih v številnih primerih še ojačujejo družbeni mediji⁵. Širjenje sovraštva med potencialno ranljivimi skupinami je opazno v celotnem širokem naboru nasilnega ekstremizma, od džihadistov do desnice in leve⁶. To je prispevalo k polarizaciji družbe in s tem k naraščajoči pojavnosti sovražnega govora, zlasti proti marginaliziranim skupinam.

Javnozdravstvena kriza zaradi pandemije COVID-19 je povečala občutke negotovosti, izolacije in strahu, s čimer je nastalo ozračje, v katerem sovražni govor cveti. Samo pandemijo so različna ekstremistična ideološka gibanja izkoristila za ciljanje na določene skupine prebivalstva (na različni podlagi, vključno z državljanstvom, veroizpovedjo, raso, spolom, spolno usmerjenostjo, barvo kože in celo starostjo), kar je povzročilo tudi kazniva dejanja iz sovraštva⁷.

Namen Komisije je predlagati razširitev seznama področij kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU, da bi vključeval sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva. V EU ni prostora za sovraštvo. Proti njemu se je treba boriti z vsemi razpoložljivimi sredstvi, vključno s kazenskim pravom.

2. Okvir pobude

V členu 83(1) PDEU je določen izčrpen seznam področij kriminala⁸, na katerih lahko Evropski parlament in Svet vzpostavita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij, ki se uporabljajo v vseh državah članicah. Določa tudi, da lahko Svet glede na **razvoj kriminala** sprejme sklep, s katerim opredeli **druga področja posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami** zaradi **narave ali učinkov** teh dejanj ali zaradi **posebne potrebe po skupnem boju proti njim**.

Sprejetje takega sklepa Sveta bi bil prvi korak k vzpostavitvi pravne podlage, potrebne, da se v drugem koraku sprejme skupni pravni okvir za boj proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva v vsej EU. Taka prihodnja zakonodaja bi dopolnila sedanje pravo EU, ki zahteva inkriminacijo sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na podlagi rase,

⁴OVSE ODHIR, [Hate Crime Laws, A Practical Guide](#) (Zakonodaja o kaznivih dejanjih iz sovraštva, praktični vodnik).

⁵ Glej [ugotovitve](#) posvetovanja, ki sta ga organizirala Mednarodni center za dialog in Evropski svet verskih voditeljev/Religions for Peace Europe, 20. april 2021; Article 19, [Responding to "hate speech": Comparative overview of six EU countries](#) (Odziv na sovražni govor: primerjalni pregled šestih držav EU), 2018.

⁶ [Poročilo Europola o stanju in trendih na področju terorizma v Evropski uniji 2021](#).

⁷ Združeni narodi, [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#) (Priporočilo o obravnavanju sovražnega govora, povezanega s COVID-19, in boju proti njemu), 11. maj 2020.

⁸ Ta seznam zajema naslednja področja kriminala: terorizem, trgovino z ljudmi in spolno zlorabo žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcijo, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal.

barve kože, vere, porekla ali nacionalne ali etnične pripadnosti (glej oddelek 2.2), ter bi zajemala druge posebne podlage.

Za to pobudo je bilo opravljeno temeljito pripravljalo delo, ki je zajelo zunanjo študijo⁹, obsežno posvetovanje Komisije in večje število razpoložljivih poročil in študij.

2.1. Institucionalni okvir

Komisija to pobudo predstavlja na podlagi člena 17(1) PEU¹⁰ in po dvostopenjskem postopku, določenem v členu 83(1) PDEU:

Prvi korak je, da Svet po pridobitvi soglasja Evropskega parlamenta soglasno sprejme sklep, s katerim opredeli sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kot dodatno področje kriminala, ki izpolnjuje merila iz člena 83(1) PDEU. S takim sklepom bo seznam področij kriminala iz člena 83(1) PDEU razširjen tako, da bo vključeval sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kot kazniva dejanja, ki zahtevajo pristop EU. S tem bo zagotovljena pravna podlaga, ki bo Evropskemu parlamentu in Svetu omogočala, da z direktivami določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na tem področju kriminala.

Kot drugi korak lahko Komisija predlaga sprejetje direktiv, ki določajo minimalna pravila glede opredelitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva ter sankcij zanje, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku.

Ta pobuda se nanaša na prvo fazo in ne posega v ukrepe, ki se lahko sprejmejo v drugi fazi. Ne preprečuje ali predvideva področja uporabe in vsebine sekundarne zakonodaje, ki se predlaga pozneje. Podobno sprejetje direktiv, kot je navedeno zgoraj, vpliva na temeljne svoboščine, ki jih varuje Listina, zlasti svobodo izražanja, vključno s svobodo tiska in medijev.

Ko bo sklep Sveta sprejet, bo Komisija uporabila svojo pravico do pobude v skladu z zahtevami za boljše pravno urejanje. Komisija bo opravila oceno učinka, da bi pazljivo ocenila različne možnosti za opredelitev kaznivih dejanj in sankcij ter njihov učinek na temeljne pravice, zlasti na svobodo izražanja ter svobodo tiska in medijev, ki sta močna temelja demokratične družbe¹¹.

Da bi Komisija natančno opredelila področje uporabe in vsebino pravil, ki bi jih bilo mogoče predlagati, bo posebno pozorna na dogajanja v zvezi s sovražnim govorom in kaznivimi dejanji iz sovraštva glede na najnovejše podatke in trende. Taka skrbna ocena dogajanj in trendov v družbi bo zlasti pomembna pri opredelitvi zakonskih znakov prihodnjih kaznivih dejanj. To bo zajemalo opredelitev posebnih oblik sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, ki se inkriminirajo, glede na zaščitene značilnosti ciljnih oseb in skupin.

⁹ Študija v podporo pobudi Komisije za razširitev seznama kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU, iz člena 83(1) PDEU na sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva (v nadaljnjem besedilu: podporna študija). Podporna študija je zajemala podrobno evidentiranje pravnih okvirov vseh držav članic za boj proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva. Analizirala in povzela je tudi informacije, podatke in mnenja, zbrane s posvetovanjem Komisije.

¹⁰ V skladu s členom 17(1) PEU: „Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude“.

¹¹ Glej člen 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Komisija se bo pri pripravi sekundarne zakonodaje posvetovala z državami članicami in Evropskim parlamentom, tudi o posebnostih nacionalnih zakonodajnih okvirov v zvezi s kazenskim pravom in temeljnimi pravicami. Opravila bo tudi široko posvetovanje z vsemi ustreznimi deležniki, pri tem pa tesno sodelovala z Evropskim parlamentom.

2.2. Boj proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva kot prednostna naloga EU

Na ravni EU je že vzpostavljen okvir za močan skupni odziv na rasistični in ksenofobični sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva z **Okvirnim Sklepom Sveta 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazenskopravnimi sredstvi** (v nadaljnjem besedilu: Okvirni sklep)¹². Namen Okvirnega sklepa je zagotoviti, da se hude oblike rasizma in ksenofobije kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kazenskimi sankcijami po vsej EU. V skladu z njim morajo države članice inkriminirati sovražni govor, tj. javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu na podlagi rase, barve kože, vere, porekla ali nacionalne ali etnične pripadnosti¹³. Države članice morajo v skladu z njim v zvezi z drugimi kaznivimi dejanji, razen sovražnega govora, zagotoviti tudi, da se taki ksenofobični vzgibi obravnavajo kot oteževalna okoliščina oziroma da se lahko taki motivi upoštevajo pri izrekanju kazni.

Komisija podpira prizadevanja držav članic za učinkovito izvajanje Okvirnega sklepa z delom **skupine EU na visoki ravni za boj proti rasizmu, ksenofobiji in drugim oblikam nestrpnosti**¹⁴ za razvoj usposabljanja in krepitev zmogljivosti za kazenski pregon, izboljšanje evidentiranja sovražnega govora in zbiranja podatkov ter spodbujanje žrtev, naj prijavijo sovražni govor.

Pobuda je del širšega nabora ukrepov EU za boj proti nezakonitemu sovražnemu govoru ter nasilnim ekstremističnim ideologijam in terorizmu na spletu, vključno s **kodeksom ravnanja za odpravo nezakonitega sovražnega govora na spletu**¹⁵, **uredbo o obravnavanju terorističnih vsebin na spletu**¹⁶ in **internetnim forumom EU**¹⁷.

V skladu z direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah¹⁸ morajo države članice zagotoviti, da platforme za izmenjavo videov sprejmejo učinkovite ukrepe ne le proti razširjanju vsebin, s katerimi se krši Okvirni sklep, temveč tudi proti sovražnemu govoru na kateri koli podlagi iz člena 21 Listine. Poleg tega je v predlogu Komisije za **akt o digitalnih storitvah**¹⁹ določena celovita reforma za zagotovitev, da so uporabniki na spletu varni, z obveznostmi, da se obravnavajo nezakonite vsebine in sistemska tveganja. Poleg tega bo namen posodobitve

¹² UL L 328, 6.12.2008, str. 55.

¹³ Glej člen 1 Okvirnega sklepa.

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_sl

¹⁶ UL L 172, 17.5.2021, str. 79.

¹⁷ **Internetni forum EU** je pobuda, ki jo vodi Komisija in temelji na prostovoljstvu, in sicer za sodelovanje s tehnološko industrijo in drugimi ustreznimi deležniki za boj proti nasilnim ekstremističnim vsebinam na spletu.

¹⁸ Direktiva (EU) 2018/1808 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev glede na spreminjajoče se tržne razmere (UL L 303, 28.11.2018, str. 69).

¹⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem trgu digitalnih storitev (akt o digitalnih storitvah) in spremembi Direktive 2000/31/ES (**COM(2020) 825 final** z dne 15. decembra 2020).

Evropske strategije za boljši internet za otroke²⁰ v letu 2022 zaščititi otroke pred spletnimi grožnjami, vključno s kibernetiskim nadlegovanjem in sovražnim govorom.

S to pobudo bosta podprta **akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025**²¹ ter **strategija za boj proti antisemitizmu in negovanje judovskega življenja v EU**²². Pobuda bo tudi dopolnila nedavne pobude za spodbujanje enakosti in spoštovanja različnosti, kot je **strategija za enakost LGBTIQ oseb za obdobje 2020–2025**²³. V teh nedavnih pobudah je bila poudarjena potreba po zagotovitvi zanesljivega kazenskoopravnega odziva na ravni EU na sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva na **drugi podlagi kot na rasizmu in ksenofobiji**, zlasti na podlagi spola, spolne usmerjenosti, starosti in invalidnosti²⁴.

Strategija za enakost spolov za obdobje 2020–2025²⁵ določa ukrepe za boj proti nasilju nad ženskami in deklicami zaradi spola, vključno s potrebo po inkriminaciji posebnih oblik nasilja zaradi spola na ravni EU. Ta pobuda bo dopolnila prihajajoči predlog **direktive za preprečevanje nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima**. Medtem ko je za sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva značilno, da temeljijo na sovraštvu do skupine oseb, vključno s precejšnjo spolno pristranskostjo in sovraštvom do žensk, bodo v prihajajoči direktivi v okviru pristojnosti EU inkriminirane nekatere posebne oblike nasilja, pri katerih ni potreben element sovraštva in zlasti sovraštva do posameznika kot dela skupine oseb. Zato se s to pobudo o razširitvi seznama kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU, vzpostavlja dodatna pravna podlaga za obravnavanje tistih posebnih oblik hudega nasilja nad ženskami in deklicami, ki jih je mogoče opredeliti tudi kot mizogini sovražni govor ali kazniva dejanja iz sovraštva z objektivno prepoznavnim vzgibom spolne pristranskosti.

Ta pobuda bo tudi dopolnila **strategijo o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030**²⁶, **strategijo o pravicah žrtev za obdobje 2020–2025**²⁷ in **direktivo o pravicah žrtev**²⁸. Usklajena bo tudi s Sklepi Sveta o vključevanju staranja v javne politike²⁹ iz marca 2021, ki

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#).

²¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Unija enakosti: akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025“ ([COM\(2020\) 565 final](#) z dne 18. septembra 2020).

²² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Strategija EU za boj proti antisemitizmu in negovanje judovskega življenja (2021–2030)“ ([COM\(2021\) 615 final](#) z dne 5. oktobra 2021).

²³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Unija enakosti: strategija za enakost LGBTIQ oseb za obdobje 2020–2025“ ([COM\(2020\) 698 final](#) z dne 12. novembra 2020). V tej strategiji je bila opredeljena potreba po inkriminaciji sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva zoper LGBTIQ osebe – lezbijke, geje, biseksualne, trans, nebinarne, interpolne in queer osebe.

²⁴ Te zaščitene značilnosti sodijo med druge podlage iz člena 19(1) PDEU, ki se nanaša na ukrepe za boj proti diskriminaciji „na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti“.

²⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Unija enakosti: strategija za enakost spolov za obdobje 2020–2025“ ([COM\(2020\) 152 final](#) z dne 5. marca 2020).

²⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Unija enakosti: strategija o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030“ ([COM\(2021\) 101 final](#) z dne 3. marca 2021).

²⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Strategija EU o pravicah žrtev (2020–2025)“ ([COM\(2020\) 258 final](#) z dne 24. junija 2020).

²⁸ UL L 315, 14.11.2012, str. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142 z dne 12. marca 2021](#).

opozarja, da je diskriminacija zaradi starosti pogost pojav, medtem ko je nasilje nad starejšimi vse pogostejši problem.

Evropski parlament je septembra 2021 tudi sprejel zakonodajno resolucijo ter Komisijo pozval k predložitvi zakonodajnega predloga za opredelitev nasilja na podlagi spola kot novega področja kriminala iz člena 83(1) PDEU³⁰. Namen te pobude – skupaj s prihajajočim zakonodajnim predlogom za boj proti nasilju nad ženskami in nasiljem v družini – je izpolniti zahtevo Evropskega parlamenta.

3. Potreba po vključitvi sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na seznam kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU

V skladu s členom 83(1) PDEU lahko Svet na podlagi **razvoja kriminala** opredeli dodatna področja kriminala, če izpolnjujejo posebna merila. Novo področje mora zlasti biti področje **posebno hudih oblik** kriminala s **čezmejnimi posledicami** zaradi **narave ali učinkov** dejanj ali zaradi **posebne potrebe po skupnem boju proti njim**.

V naslednjih oddelkih je navedena ocena sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, ki jo je Komisija opravila glede na merila iz člena 83(1) PDEU.

3.1. Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kot področje kriminala

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva so na mednarodni ravni splošno priznani kot področje kriminala³¹.

Svet Evrope je že v priporočilih iz leta 1997³² sovražni govor štel za spodbujanje k sovraštvu zoper posameznike ali skupine, opredeljene z določenimi zaščitnimi značilnostmi³³. Leta 2015 je bil sovražni govor v priporočilu Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) Sveta Evrope opredeljen kot: „kakršno koli zagovarjanje, spodbujanje ali razpihovanje blatenja, sovraštva ali klevetanja osebe ali skupine oseb in kakršno koli nadlegovanje, žaljenje, negativno stereotipiziranje, stigmatizacija ali izražanje groženj v zvezi s tako osebo ali skupino oseb ter utemeljevanje vseh teh vrst izražanja na podlagi rase, barve kože, porekla, nacionalne ali etnične pripadnosti, starosti, invalidnosti, jezika, vere ali prepričanja, biološkega spola, spola, spolne identitete, spolne usmerjenosti in drugih osebnih značilnosti ali statusa“³⁴. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) kazniva

³⁰ Resolucija Evropskega parlamenta v skladu s členom 225 PDEU z dne 16. septembra 2021 s priporočili Komisiji o opredelitvi nasilja na podlagi spola kot novega področja kriminala, vključenega na seznam iz člena 83(1) PDEU (2021/2035(INL)).

³¹ Na primer, decembra 2015 je [Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti \(ECRI\) Sveta Evrope izdala Splošnopolično priporočilo št. 15 o boju proti sovražnemu govoru](#). Združeni narodi so maja 2019 sprejeli Strategijo in akcijski načrt v zvezi s členom 20 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, Ministrski svet Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODHIR), pa je sprejel Sklep št. 9/09 – Boj proti kaznivim dejanjem iz sovraštva, *MC(17) Journal*, št. 2, točka dnevnega reda 8, z dne 2. decembra 2009.

³² Svet Evrope, Priporočilo št. R (97) 20 Odbora ministrov državam članicam o sovražnem govoru.

³³ V priporočilu je glede njegovega področja uporabe navedeno, da se izraz sovražni govor razume, kot da „zajema vse oblike izražanja, s katerimi se širijo, razpihujejo, spodbujajo ali upravičujejo rasno sovraštvo, ksenofobija, antisemitizem ali druge oblike sovraštva na podlagi nestrpnosti, vključno z naslednjim: nestrpnostjo, izraženo z agresivnim nacionalizmom in etnocentrizmom, diskriminacijo in sovražnostjo do manjšin, migrantov in ljudi z imigrantskim poreklom“.

³⁴ ECRI, Splošnopolično priporočilo št. 15 o boju proti sovražnemu govoru, str. 3.

dejanja iz sovraštva označuje kot „kazniva dejanja, storjena zaradi pristranskosti do določene skupine v družbi“³⁵.

Medtem ko pravo EU ne vsebuje pravne opredelitve sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, so v **Okvirnem sklepu** navedene kazenskopravne opredelitve najhujših oblik rasizma in ksenofobije. Sovražni govor, kot je opredeljen v Okvirnem sklepu, se nanaša na javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu zoper skupino ali člana take skupine, ki ima skupno zaščiteno značilnost³⁶. Kaznivo dejanje iz sovraštva v smislu Okvirnega sklepa³⁷ je kaznivo dejanje³⁸ (osnovno kaznivo dejanje), razen sovražnega govora, storjeno z rasističnim ali ksenofobičnim motivom (iz pristranskosti izhajajoč vzgib).

Tako pri sovražnem govoru kot pri kaznivih dejanjih iz sovraštva dejanje storilca sproži **vzgib, ki izhaja iz pristranskosti**. Ciljne osebe se izberejo na podlagi njihove resnične ali zaznane povezave s skupnostjo ali skupino, ki ima skupno zaščiteno značilnost, oziroma na podlagi tega, da so na tako skupnost ali skupino navezane, ji pripadajo, jo podpirajo ali vanjo včlanjene³⁹. To so dejanja „identitete“ ali s „sporočilom“, saj posredovana sporočila – zlasti da žrtve ne spadajo v tisto družbo – niso naslovljena le na žrtev, temveč tudi na njeno skupnost ali skupino⁴⁰. Vzgib storilca je torej ključen pri razlikovanju teh kaznivih dejanj od drugih in pri določanju njihove večje teže ob upoštevanju posebnega učinka, ki ga imajo ta kazniva dejanja na posamezno žrtev, na skupnosti in družbo na splošno⁴¹.

Element **sovraštva** je bistvena značilnost tako sovražnega govora kot kaznivih dejanj iz sovraštva. Sovraštvo povzroči razvrednotenje človekovega dostojanstva osebe ali skupine ali grožnjo temu dostojanstvu. Zanika njihovo enakopravnost kot članov družbe⁴², vključno z njihovo pravico do sodelovanja v političnem ali družbenem življenju, ki sta temeljni načeli, na katerih temelji EU. Razumevanje vloge sovraštva do ljudi z zaščitnimi značilnostmi je ključno za njegovo prepoznavanje, pregon in sankcioniranje v naših sistemih kazenskega pravosodja.

Glede na posebno značilnost sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, in sicer sovraštvo, usmerjeno v osebe ali skupine, ki imajo (dejanske ali zaznane) skupne zaščitene

³⁵ To je operativna opredelitev, ki jo je uporabila OVSE v poročilih Rasistična in ksenofobična kazniva dejanja iz sovraštva (2021), Kazniva dejanja iz sovraštva na podlagi spola (2021), Antisemitska kazniva dejanja iz sovraštva (2019) in Kazniva dejanja iz sovraštva do muslimanov (2018) na podlagi Sklepa št. 9/09 Ministrskega sveta OVSE o boju proti kaznivim dejanjem iz sovraštva z dne 2. decembra 2009 ter o kateri so se soglasno dogovorile vse države OVSE, vključno z vsemi državami članicami EU. Koncept take opredelitve in njene posledice v praksi so nadalje pojasnjene v besedilu OVSE ODHIR: „[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)“ ([Zakonodaja o kaznivih dejanjih iz sovraštva, praktični vodnik](#)) (2009), str. 16.

³⁶ V skladu s členom 1(1)(a) Okvirnega sklepa morajo države članice kaznovati „javno spodbujanje k nasilju ali sovraštvu, usmerjenemu proti skupini ljudi, opredeljeni glede na raso, barvo kože, vero, poreklo ali nacionalno ali etnično pripadnost, ali proti članu te skupine“.

³⁷ Glej člen 4: „Za kazniva dejanja, ki niso navedena v členih 1 in 2, države članice sprejmejo ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev, da se rasistični in ksenofobični vzgibi obravnavajo kot oteževalna okoliščina oziroma da lahko sodišča takšne motive upoštevajo pri izrekanju kazni.“

³⁸ Kot so kazniva dejanja zoper življenje, telesno celovitost ali premoženje osebe.

³⁹ Glej podporno študijo, oddelek 2.4.2.

⁴⁰ OVSE ODHIR, [Hate Crime Laws A Practical Guide](#) (Zakonodaja o kaznivih dejanjih iz sovraštva, praktični vodnik).

⁴¹ Glej [Smernice](#) o praktični uporabi Okvirnega Sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.

⁴² OVSE ODHIR, [Hate Crime Laws A Practical Guide](#) (Zakonodaja o kaznivih dejanjih iz sovraštva, praktični vodnik).

značilnosti, se lahko sovražni govor ali kazniva dejanja iz sovraštva štejejo za „področje kriminala“ v smislu člena 83(1) PDEU.

Podobno kot druga kazniva dejanja, ki zahtevajo pristop EU in ki imajo skupno značilnost, kot sta organizirani kriminal ali terorizem, sovraštvo do ljudi z zaščitnimi značilnostmi povezuje širšo skupino kaznivih dejanj. Glavni in skupni namen inkriminacije sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva je boj proti takemu sovraštvu, ki povezuje ti kategoriji kaznivih dejanj znotraj enega „področja kriminala“. Vključitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva kot področja kriminala bi Komisiji omogočila, da v drugi fazi predlaga sekundarno zakonodajo, ki bi se specifično nanašala na zadevni razvoj dogodkov v družbi ter izzive, kot bodo nastajali in se spreminjali v prihodnosti.

3.2. Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kot področje posebno hudih oblik kriminala

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva sta posebno hudi obliki kriminala zaradi škodljivih učinkov na posameznike in družbo na splošno, ki spodbujajo temelje EU.

3.2.1. Učinek na skupne vrednote

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva so v nasprotju s skupnimi vrednotami in temeljnimi pravicami EU, kot so zapisane v členih 2 in 6 PEU in v Listini.

Posebno težo takih dejanj zaradi njihovega učinka na vrednote in temeljne pravice v svoji sodni praksi stalno priznava Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). ESČP je odločilo, da če so dejanja, ki pomenijo huda kazniva dejanja, usmerjena zoper telesno ali duševno celovitost osebe, lahko le učinkoviti kazenskoopravni mehanizmi zagotovijo ustrezno zaščito in vzpostavijo odvračalni dejavnik. ESČP je zlasti menilo, da so kazenskoopravni ukrepi potrebni v zvezi z neposrednimi verbalnimi napadi in fizičnimi grožnjami, pri katerih je vzgib diskriminatoren odnos⁴³.

ESČP je priznalo, da sta strpnost in enako dostojanstvo vseh ljudi temelja demokratične, pluralistične družbe, ter menilo, da bi utegnili biti potrebno, da se v „demokratičnih družbah sankcionirajo ali celo preprečujejo vse oblike izražanja, ki širijo, razpihujejo, spodbujajo ali upravičujejo sovraštvo na podlagi nestrpnosti“⁴⁴. ESČP je nadalje poudarilo, da bi bilo mogoče kot zadnjo možnost uporabiti kazenske sankcije proti posameznikom, odgovornim za najhujše izraze sovraštva in spodbujanja k nasilju. Iz teh razlogov ESČP v sodni praksi stalno priznava, da pravica do svobode izražanja ne preprečuje kazenskopravnega odziva na določene oblike sovražnega govora⁴⁵.

3.2.2. Škodljivi učinki na posamezne žrtve in njihove skupnosti

Posebna resnost sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva se kaže v škodi, ki jo povzročijo posameznim žrtvam, širšim skupnostim in družbi na splošno.

⁴³ Sodba ESČP z dne 14. januarja 2020, Beizaras in Levickas proti Litvi, točka 111, in tam navedena sodna praksa.

⁴⁴ Sodba ESČP z dne 6. julija 2006, Erbakan proti Turčiji, točka 56.

⁴⁵ Sklep ESČP z dne 24. junija 2003, Garaudy proti Franciji, točka 1; sklep z dne 13. novembra 2003, Gündüz proti Turčiji, točka 37; sklep z dne 16. novembra 2004, Norwood proti Združenemu kraljestvu; sodba z dne 10. julija 2008, Soulas in drugi proti Franciji, točka 47; sodba z dne 9. februarja 2012, Vejdeland in drugi proti Švedski, točka 59.

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kršijo temeljno pravico žrtev do dostojanstva in enakopravnosti. Pogosto imajo hude in dolgotrajne posledice za telesno in duševno zdravje ter blaginjo žrtev.

Žrtve sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva so tarče zaradi svojih nespremenljivih značilnosti ali zaradi ene značilnosti, ki je bistvo njihove identitete⁴⁶. Zato se počutijo, da so v družbi zaradi svoje identitete razvrednotene, nedobrodošle, blatene in zaničevane. Poleg škodljivih učinkov na telesno zdravje je stopnja duševne škode (npr. občutek doživetja nasilja in ponižanosti), ki jo povzročijo dejanja iz sovraštva, dejansko pogosto večja od telesne škode, ki izhaja iz samega nasilja⁴⁷. Žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva imajo lahko simptome hude travme, kot so depresija, sumničenje drugih, samoobtoževanje in globok občutek izoliranosti. Zaradi teh izkušenj so kazniva dejanja iz sovraštva drugačna od drugih vrst kriminala. Poleg tega številne žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva krivijo same sebe in imajo nizko samozavest⁴⁸.

Če pogledamo širše, so žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva tudi prisiljene živeti v strahu pred ponovno viktimizacijo, ranljivejše skupine, kot so starejši, otroci in osebe s telesno in duševno oviranostjo, pa postajajo kot žrtve sovražnega govora še bolj ranljive, kadar v vsakdanjem življenju uporabljajo spletno komunikacijo. Žrtve sovražnega govora so izpostavljene tudi politični in socialni izključenosti, kar jih odvrača od dostopa do zdravstvene oskrbe in drugih pomembnih storitev⁴⁹. Poleg tega žrtve, ki prijavijo, da so doživele sovraštvo, pogosto tvegajo sekundarno viktimizacijo⁵⁰, ki lahko žrtvi še dodatno škodi. Če so žrtve sovražnega govora otroci, jim ta zloraba lahko povzroči hude posledice v dolgoročnem osebnotnem razvoju.

S kaznivimi dejanji, ki jih sproži sovraštvo, se pošiljajo sporočila zavrnitve in razvrednotenja celotnih skupin in skupnosti, osebe, ki te skupine in skupnosti tvorijo, pa je strah in se bojijo prihodnjih napadov⁵¹. Pomembno je opozoriti na to, kako lahko sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva odmevajo med sledilci storilca, s čimer se razširjata dodaten strah in ustrahovanje. In s tem se ponavlja vzorec sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva,

⁴⁶ Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, Generalni direktorat za notranjo politiko, „[Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v EU ter ocena pristopov k regulativnemu urejanju spletnih vsebin](#)“ (julij 2020), str. 23.

⁴⁷ Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), [Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#) (Prepoznavanje kaznivih dejanj iz sovraštva v Evropski uniji: priznavanje pravic žrtev) (2012), str. 20. Layla Okhai, [How hate crime impacts mental health](#) (Kako kazniva dejanja iz sovraštva učinkujejo na duševno zdravje), (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Glej podporno študijo, oddelki 4.2.3, 4.3.3 in 5.2.3.

⁴⁹ Združeni narodi, [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 Related Hate Speech](#) (Priporočilo o obravnavanju sovražnega govora, povezanega s COVID-19, in boju proti njemu), 11. maj 2020.

⁵⁰ Viktimizacija, ki ne nastane kot neposredna posledica kaznivega dejanja, temveč je posledica načina, kako žrtve obravnava policija in sistem kazenskega pravosodja. Glej podporno študijo, oddelki 4.2.3, 4.3.3 in 5.2.3.

⁵¹ OVSE ODIHR, [Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#) (Razumevanje potreb žrtev kaznivih dejanj iz sovraštva) (2020), str. 13. Precejšnje število lezbijk, gejev in biseksualnih oseb se izogiba določenim krajem ali lokacijam iz strahu pred napadom, grožnjami ali nadlegovanjem. Podobno je med 37 % in 41 % trans in interpolnih anketirancev poročalo, da se iz istega razloga „pogosto“ ali „vedno“ izogibajo določenim krajem ali lokacijam. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#) (Dolga pot do enakosti za LGBTI), str. 47.

usmerjenih v druge posameznike, ki so zaznani, kot da imajo podobne zaščitene značilnosti ali kot da so povezani z žrtvijo⁵².

3.2.3. Škodljivi učinki na družbo na splošno

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva imajo tudi močno družbeno razsežnost. Pomenijo grožnjo demokratičnim vrednotam, družbeni stabilnosti in miru⁵³ ter povečujejo družbene delitve, razjedajo socialno kohezijo in sprožajo maščevanje, kar vodi v nasilje in protinasilje⁵⁴. Ozračje konfliktov, strahu, polarizacije in radikalizacije, ki izhaja iz dejanj iz sovraštva, so potrdili tudi anketiranci v ciljno usmerjenem posvetovanju Komisije.

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva imajo škodljiv učinek na temeljne pravice, zlasti na človekovo dostojanstvo, enakost in svobodo izražanja. Odvračalni učinek sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na svobodo izražanja lahko uporabnike družbenih medijev odvrne od sodelovanja v javnih razpravah zaradi sovražnih vsebin, ki jih vidijo⁵⁵. Sovraštvo zastupi tudi politični dialog in vpliva na pripravljenost državljanov za sodelovanje v politiki ter opravljanje uradnih funkcij z javno prepoznavnostjo, na primer v vlogi poslancev, županov in drugih politikov⁵⁶. V raziskavi o ženskah v javnem življenju, v kateri je sodelovalo 123 evropskih poslank, je 46,9 % anketirank poročalo, da so prejele grožnje s smrtjo ali grožnje posilstva ali pretepa, 58,2 % pa jih je bilo tarča spletnih seksističnih napadov na družbenih omrežjih⁵⁷.

Žrtve⁵⁸ sovražnega govora na družbenih omrežjih so pogosto tudi novinarji, zato ti utegnejo omahovati glede sodelovanja v javni razpravi ali obravnave določene teme⁵⁹. Čeprav so sovražni govor in grožnje usmerjeni proti vsem novinarjem, statistični podatki kažejo, da novinarke prejemajo več groženj kot novinarji, zlasti v obliki spletnega nadlegovanja, groženj s posilstvom ali umorom ter spodbujanja k sovraštvu na podlagi spola⁶⁰. Včasih so ti napadi posledica organiziranih kampanj, katerih cilj je diskreditirati ali utišati novinarke.

⁵² Glej FRA, [Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights \(Vidnost kaznivih dejanj iz sovraštva v Evropski uniji: priznavanje pravic žrtev\)](#) (2012), str. 19.

⁵³ Glej [United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#) (Strategija in akcijski načrt Združenih narodov o sovražnem govoru), maj 2019; [Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti](#) (Svet Evrope).

⁵⁴ Glej študijo, ki jo je naročil tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, naslovljeno [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#) (Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v EU in ocena pristopov k regulativnemu urejanju spletnih vsebin), julij 2020; OVSE ODIHR, [Hate crime laws-A practical guide](#) (Zakonodaja o kaznivih dejanjih iz sovraštva, praktični vodnik), 2009.

⁵⁵ Neka norveška študija je pokazala, da se eden od petih (19 %) uporabnikov družbenih medijev izogiba sodelovanju v javnih razpravah zaradi sovražne vsebine, ki jo vidi. Ta delež se poveča na 36 % med uporabniki, ki so pripadniki manjšin.

⁵⁶ Študija, ki jo je naročil tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#) (Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v EU in ocena pristopov k regulativnemu urejanju spletnih vsebin), julij 2020.

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

⁵⁸ Glej Priporočilo Komisije z dne 16. septembra 2021 o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji ([C\(2021\) 6650 final](#)).

⁵⁹ [Eurobarometer 452 iz leta 2016](#) je pokazal, da je tri četrtine novinarjev doživelo sovražni govor v družbenih medijih in da jih zato polovica omahuje pri sodelovanju v javni razpravi.

⁶⁰ Urad visokega komisarja za človekove pravice, [Izjava](#) posebne poročevalke o nasilju nad ženskami, njegovih vzrokih in posledicah.

Sovražni govor lahko povzroči ne le spore, temveč tudi kazniva dejanja iz sovraštva⁶¹. Dokazi kažejo „piramido sovraštva“⁶² ali „lestvico škode“, ki se začne z dejanji pristranskosti (npr. ustrahovanje, posmehovanje, razčlovečenje) in diskriminacije (npr. ekonomske, politične) ter se dviguje v smeri iz pristranskosti izhajajočega nasilja, kot so umor, posilstvo, napad, terorizem, nasilni ekstremizem, celo genocid⁶³. Raziskave kažejo povezavo med ciljno usmerjenimi, diskriminatornimi tviti, objavljenimi v nekem mestu, in visokim številom kaznivih dejanj iz sovraštva v tem mestu⁶⁴. Združeni narodi (ZN) opozarjajo, da „lahko spodbujanje k nasilju, usmerjenemu v skupnosti ali posameznike na podlagi njihove identitete, prispeva k omogočanju ali pripravljanju grozodejstev [...] in je tako opozorilni znak kot zgodnji pokazatelj tveganja takih kaznivih dejanj“⁶⁵.

Raziskave kažejo tudi, da sovražni govor v družbenih medijih povzroči več kaznivih dejanj proti manjšinam v fizičnem svetu⁶⁶. Sovražni govor na spletu povzroča povečanje nasilja nad begunci in imigranti, etničnimi in verskimi manjšinami in LGBTIQ osebami⁶⁷. Izpostavljenost sovražnemu govoru ali to, da je nekdo tarča sovražnega govora, lahko tudi prispeva k procesu radikalizacije in nasilnemu ekstremizmu. Ta se lahko izražata na spletu in drugje z govorom in propagando, posledica pa so lahko tudi nasilni ekstremizem ali teroristični napadi. To ima lahko razdiralne in usodne posledice za družbo⁶⁸.

Svet Evrope je opomnil, da je internet dal novo razsežnost izražanju seksističnega sovražnega govora, ter poudaril, da lahko seksistični sovražni govor „preraste v odkrito žaljiva dejanja in grožnje, vključno s spolno zlorabo ali nasiljem, potencialno smrtonosnimi dejanji ali samopoškodovanjem, ali jih spodbuja“⁶⁹. Nastajanje spletnih skupin in skupnosti, kot sta Manosphere⁷⁰ in Incel⁷¹, ki ponujajo dodatne mednarodne forume za spodbujanje in širjenje mizoginije in sovražnosti do žensk, je v zvezi s tem zlasti skrb vzbujajoč⁷².

3.2.4. Lestvica sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva

⁶¹ Svet Evrope, [Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti](#).

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

⁶³ Glej [poročilo](#) o raziskavi, objavljeno v okviru projekta SELMA (socialno in čustveno učenje za vzajemno ozaveščenost) mreže European Schoolnet, str. 33.

⁶⁴ Glej podporno študijo, oddelek 4.2.3.

⁶⁵ Združeni narodi, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes (Akcijski načrt za verske voditelje in akterje za preprečevanje spodbujanja k nasilju, ki bi lahko povzročilo grozodejstva), julij 2017.

⁶⁶ V [študiji](#) v okviru projekta HateLab univerze Cardiff University je bilo ugotovljeno, da ko se je število „sovražnih tvitov“ iz ene lokacije povečalo, se je povečalo tudi število težjih rasno in versko motiviranih kaznivih dejanj – kar je vključevalo nasilje, nadlegovanje in kazniva dejanja namerne povzročitve škode.

⁶⁷ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2018 o porastu neofašističnega nasilja v Evropi (2018/2869(RSP)).

⁶⁸ Glej tudi [Hate Speech and Radicalisation Online](#) (Sovražni govor in radikalizacija na spletu), poročilo o raziskavi OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner in Jakob Guhl (ur.), 2019.

⁶⁹ [Priporočilo](#) CM/Rec(2019)1 Odbora ministrov državam članicam o preprečevanju seksizma in boju proti njemu, 27. marec 2019, str. 9.

⁷⁰ Spletni forum proti feminizmu, na katerem se zbirajo moški, da bi razpravljali o spolu, enakosti in moškosti v korist moških, opomba 59, Centre for Digital Youth Care, [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & well-being](#) (Jezni internet: grožnja enakosti spolov, demokraciji in blaginji) (2020).

⁷¹ Gibanje/skupnost, ki je zlasti v zadnjih letih vzbudilo nekaj odmeva; „moški v neprostovoljnem celibatu (INvoluntary CELibate men) za svojo nesrečo krivijo ženske, spolno aktivne moške in družbo“, Centre for Digital Youth Care, [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & well-being](#) (Jezni internet: grožnja enakosti spolov, demokraciji in blaginji) (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & well-being](#) (Jezni internet: grožnja enakosti spolov, demokraciji in blaginji) (2020).

11 % LGBTIQ anketirancev je v raziskavi, ki jo je izvedla Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), navedlo, da so bili fizično ali spolno napaden, ker so LGBTIQ osebe (pri čemer so trans in interpolni anketiranci v tem časovnem okviru pogostejše doživljali fizične in spolne napade: 17 % oziroma 22 %), 51 % anketirancev v isti raziskavi, starih od 15 do 17 let, pa je odgovorilo, da so doživeli nadlegovanje v šoli⁷³.

Obseg sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, usmerjenih proti osebam azijskega porekla, zlasti kitajskega, ali tistim, ki so zaznane, kot da so azijskega porekla, se je med pandemijo COVID-19 povečal⁷⁴, vključno z rasističnimi napadi in pretepi, nasilnim ustrahovanjem, grožnjami in rasistično zlorabo⁷⁵. Raziskava FRA je pokazala, da anketiranci, ki so Romi, ter anketiranci, ki so podsaharskega ali severnoafriškega porekla, doživljajo višjo stopnjo diskriminacije, nadlegovanja in nasilja iz sovraštva⁷⁶.

V skladu z raziskavo o antisemitizmu iz leta 2018, ki jo je izvedla FRA, 40 % Judov v EU živi v strahu pred fizičnimi napadi⁷⁷. Ugotovitve raziskave FRA iz leta 2017 o manjšinah in diskriminaciji v EU⁷⁸ so pokazale, da je 27 % muslimanov v zadnjih 12 mesecih doživelo primere nadlegovanja iz sovraštva, ta delež pa je še večji (31 %) pri muslimankah, ki v javnosti nosijo naglavne rute.

Ženske, zlasti mlade, so tarča sovražnega govora na podlagi spola, in sicer na spletu in drugje⁷⁹. V skladu z globalno raziskavo iz leta 2020 je 52 % mladih žensk in deklic doživelo spletno nasilje, vključno z grožnjami⁸⁰.

Poleg tega so tu še tisti, ki živijo v preseku dveh ali več zaščiteneh značilnosti, kot so temnopolte ženske, za katere je 84 % bolj verjetno kot za bele ženske, da bodo omenjene v žaljivih ali „problematičnih“ tvitih⁸¹.

ZN so izrazili zaskrbljenost nad sovražnim govorom proti starejšim, ki se je „pojavil v javni razpravi in v družbenih medijih kot izraz medgeneracijske zamere“⁸². Invalidi so v primerjavi z drugimi ljudmi v večji nevarnosti, da bodo žrtve nasilnih kaznivih dejanj, vključno s kaznivimi dejanji iz sovraštva, ali da bodo doživeli sovražno govor⁸³. Povratne informacije, ki

⁷³ FRA, [raziskava EU LGBTI II](#) (2020).

⁷⁴ Svet Evrope, ECRI, [Letno poročilo o dejavnostih ECRI](#), marec 2021; [Human Rights Watch](#), Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide (COVID-19 spodbuja protiazijski rasizem in ksenofobijo po svetu), 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide (COVID-19 spodbuja protiazijski rasizem in ksenofobijo po svetu), 2020.

⁷⁶ FRA, [EU-MIDIS II: Druga raziskava o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji](#) (2017).

⁷⁷ FRA, [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#) (Doživljanje in dožemanje antisemitizma – druga raziskava o diskriminaciji in kaznivih dejanjih iz sovraštva do Judov v EU), 10. december 2018.

⁷⁸ FRA, Druga [raziskava](#) o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji, 21. september 2017.

⁷⁹ Svet Evrope, [Combating sexist hate speech](#) (Boj proti seksističnemu sovražnemu govoru).

⁸⁰ Glej [raziskavo](#), ki jo je opravila organizacija World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts z uporabo platforme UNICEF za poročanje „U report platform“, februar 2020.

⁸¹ Amnesty International, [Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#) (Ugotovitve patrolje proti trolom: uporaba črpanja iz množic, podatkovne znanosti in strojnega učenja za merjenje nasilja nad ženskami in zlorabe žensk na Twitterju), 2018.

⁸² ZN, Poročilo o politiki: [Učinek COVID-19 na starejše](#), maj 2020.

⁸³ FRA, [Equal protection for all victims of hate crime](#) (Enaka zaščita za vse žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva). [Primer invalidov](#), marec 2015.

jih je Komisija pridobila s posvetovanjem, so pokazale, da je v nekaterih državah 21 % kaznivih dejanj iz sovraštva, ki so prijavljeni organom, storjenih proti invalidom⁸⁴. Na splošno so žrtve tarče zgolj zato, ker so invalidi, ker so zaznane kot invalidi ali ker so povezane z invalidom⁸⁵. Poleg tega Svetovna zdravstvena organizacija meni, da bi zaradi staranja prebivalstva zloraba starejših utegnila postati večja težava⁸⁶.

Te številke zaradi neprijavljanja in neevidentiranja incidentov⁸⁷ ter neprimerljivih metod zbiranja podatkov⁸⁸ predstavljajo le vrh ledene gore. Viri⁸⁹ na primer kažejo, da 88 % fizičnih napadov iz sovraštva, katerih žrtve so bili Romi, ni bilo prijavljenih, in da 79 % Judov, ki so doživeli antisemitsko nadlegovanje, najhujšega incidenta ni prijavilo ne policiji ne kaki drugi organizaciji. In prijavljen je bil le vsak peti primer (21 %) fizičnega ali spolnega nasilja proti LGBTIQ osebam⁹⁰. Starost je primer, v katerem njeno nepriznavanje kot podlage, ki sproži sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva, ter nekaznovanje s tem povezanih kaznivih dejanj povzročata manjše prijavljanje in pomanjkanje informacij o obsegu sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva proti starejšim⁹¹. Zlasti platforma AGE⁹² obžaluje to „skrito resničnost kljub skrb vzbujajočim stopnjam razširjenosti po Evropi“ ter opozarja na nevidnost in nezaščiteno starejših žrtev, ki ju še povečuje neozaveščenost o starosti kot podlagi, ki lahko sproži kazniva dejanja iz sovraštva.

3.2.5. Kazenskoopravni odziv v državah članicah

Države članice so zaradi resnosti učinkov, opisanih zgoraj, inkriminirale določene oblike sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva. Inkriminacija teh ravnanj sporoča posebno neodobravanje družbe. To je znak posebne teže in nevarnosti takih ravnanj kot posebno uničujočih za temeljne pravice.

Zaradi prenosa Okvirnega sklepa v nacionalno pravo je **sovražni govor** na podlagi rase, barve kože, vere, porekla ali nacionalne ali etnične pripadnosti inkriminiran v vseh državah članicah⁹³. Poleg tega so države članice izrecno inkriminirale sovražni govor tudi na podlagi drugih zaščiteneih značilnosti: 20 držav članic je inkriminiralo sovražni govor na podlagi spolne usmerjenosti⁹⁴, 17 držav članic na podlagi biološkega/družbenega spola⁹⁵. Poleg tega

⁸⁴ Glej podporno študijo, Priloga VII.

⁸⁵ FRA, [Equal protection for all victims of hate crime](#) (Enaka zaščita za vse žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva). [Primer invalidov](#), marec 2015, str. 2.

⁸⁶ Svetovna zdravstvena organizacija, [Elder Abuse](#) (Zloraba starejših), 2021.

⁸⁷ Glej tudi OVSE ODHIR, [ki navaja](#), da neevidentiranje kaznivih dejanj iz sovraštva pomeni, da žrtve in njihove potrebe prepogosto ostanejo nevidne, 16. november 2020.

⁸⁸ V skladu s podporno študijo, ki temelji na posvetovanju z deležniki, je večina deležnikov menila, da so primeri sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva v njihovih državah članicah preredko prijavljeni.

⁸⁹ Glej raziskavo FRA [Roma and Travellers in Six Countries](#) (Romi in Travellers v šestih državah), 2020, in raziskavo FRA survey [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#) (Doživljanje in dojemanje antisemitizma – druga raziskava o diskriminaciji in kaznivih dejanjih iz sovraštva do Judov v EU), 2018.

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, [A long way to go for LGBTI equality](#) (Dolga pot do enakosti za LGBTI), str. 38 in 46.

⁹¹ Glej podporno študijo, oddelek 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe je evropska mreža neprofitnih organizacij oseb, starejših od 50 let, in za te osebe; glej odgovore AGE Platform Europe v posvetovanju Komisije.

⁹³ To so podlage, določene v Okvirnem sklepu; glej tudi podporno študijo, oddelka 4.2.1 in 4.3.1. Vendar prenos v nacionalno pravo ni vedno pravilen ali popoln. Zato je Komisija zoper nekatere države članice vložila tožbe glede kršitve.

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

14 držav članic inkriminira sovražni govor na podlagi invalidnosti⁹⁶, šest držav članic pa na podlagi starosti⁹⁷. Poleg tega je osem držav članic⁹⁸ (alternativno ali dodatno) inkriminiralo sovražni govor, ne da bi opredelile zaščitene značilnosti skupin, in pustilo inkriminacijo sovražnega govora odprto, da bi zaščitile vse manjšine ali dele prebivalstva⁹⁹.

Tudi **kazniva dejanja iz sovraštva** so široko inkriminirana v državah članicah, in sicer kot samostojno kaznivo dejanje pri določenih vrstah kaznivih dejanj ali kot splošna oteževalna okoliščina pri vseh kaznivih dejanjih, storjenih z vzgibom, ki izhaja iz pristranskosti. Poleg inkriminacije kaznivih dejanj iz sovraštva na podlagi rase, barve kože, vere, porekla ali nacionalne ali etnične pripadnosti zaradi prenosa Okvirnega sklepa v nacionalno zakonodajo je 19 držav članic inkriminiralo kazniva dejanja iz sovraštva na podlagi spolne usmerjenosti¹⁰⁰ in 17 držav članic na podlagi biološkega/družbenega spola¹⁰¹. Poleg tega 13 držav članic inkriminira kazniva dejanja iz sovraštva na podlagi invalidnosti¹⁰² in 10 držav članic na podlagi starosti¹⁰³. Poleg tega lahko sodišča v 15 državah članicah¹⁰⁴ pri odločanju o kazenski sankciji za katero koli kaznivo dejanje upoštevajo storilčev vzgib, bodisi kot alternativo bodisi kot dodatek k samemu kaznivemu dejanju iz sovraštva. Nekatere države članice so pustile zaščitene značilnosti neopredeljene, tako da lahko potencialno zajemajo kazniva dejanja iz sovraštva na podlagi katere koli oblike nestrpnosti.

3.3. Čezmejna razsežnost sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva

Čezmejna razsežnost sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva je razvidna iz **narave in učinkov** teh pojavov ter iz obstoja **posebne potrebe po skupnem boju proti njim**.

To je očitno pri **sovražnem govoru** na spletu. Glede na čezmejno naravo interneta se spletni sovražni govor širi hitro in je dostopen vsakomur kjer koli. Zato lahko sovražne skupine svoje občinstvo lažje razširijo na države s podobnimi političnimi ali družbenimi razmerami¹⁰⁵. Čezmejno razsežnost je poudarila tudi večina deležnikov, ki so se odzvali na ciljno usmerjeno posvetovanje Komisije, tudi s specifičnimi primeri¹⁰⁶. Na primer glede sovražnega govora na

⁹⁵ V tej skupini 14 držav članic (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI) izrecno navaja podlago biološkega/družbenega spola, 10 držav članic (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) – namesto ali poleg biološkega/družbenega spola – navaja podlago spolne identitete, dve državi članici (BE in EL) pa navajata podlago spolnih znakov.

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 V nemškem pravu je na primer inkriminiran sovražni govor proti skupinam, ki imajo posebne skupne značilnosti, kot so rasne ali verske skupine, pa tudi „proti delom prebivalstva“.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Pomembno je opozoriti, da nekatere države članice inkriminirajo le specifična kazniva dejanja v zvezi s spolno usmerjenostjo.

¹⁰¹ V tej skupini 13 držav članic (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) izrecno navaja podlago biološkega/družbenega spola, 11 držav članic (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) – namesto ali poleg biološkega/družbenega spola – navaja podlago spolne identitete, štiri države članice (BE, EL, FR, MT) pa navajajo podlago spolnih znakov.

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 Glej podporno študijo, oddelek 4.3.4; Anti-Defamation League, [Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#) (Odinovi vojaki ZDA: ekstremna evropska protibegunska skupina prihaja v Ameriko), 2016; Odinovi vojaki je kontroverzna protipriseljenska, protimuslimanska in do beguncev sovražna ideološka skupina, ustanovljena na Finskem in razširjena vse do Združenih držav.

¹⁰⁶ Konkreten primer učinka prelivanja spletnega sovražnega govora čez meje je kampanja #DefendEurope francoskega skrajnodesničarskega intelektualnega gibanja „Nouvelle Droite“, ki osvetljuje obseg

podlagi spolnih znakov, zlasti interpolne osebe pa so vedno pogostejše žrtve sovražnega govora skupin, ki delujejo čezmejno¹⁰⁷. Razširjenost sovražnega govora na podlagi spola je poudaril tudi Svet Evrope¹⁰⁸ in pozval k strožjim ukrepom za boj proti njemu.

Vendar imajo sovražna sporočila, izražena drugje kot na spletu (npr. v tiskanih medijih, v televizijskih oddajah, v političnem govoru ali na športnih dogodkih), čezmejno razsežnost, ki je razvidna iz njihovega učinka, saj se z lahkoto reproducirajo in široko razširjajo čez meje. Več kot 80 % anketirancev v ciljno usmerjenem posvetovanju je menilo, da ima nespletni sovražni govor učinek prelivanja čez meje¹⁰⁹. Opozarjajo na dejstvo, da sovražna sporočila razvijajo in propagirajo mreže s člani iz različnih držav. Ideologije za sporočili s sovražnim govorom se razvijajo mednarodno in so torej čezmejni pojav¹¹⁰.

Čezmejna razsežnost **kaznivih dejanj iz sovraštva** je neposredno povezana s čezmejno razsežnostjo sovražnega govora. Sovraštvo potuje prek nacionalnih meja in povzroča spiralo nasilja. Podobno kot pri sovražnem govoru se lahko ideologije za kaznivimi dejanji iz sovraštva razvijajo mednarodno in hitro razširijo po spletu. Kazniva dejanja iz sovraštva lahko storijo mreže s člani iz več držav (znotraj in zunaj EU), ki navdihujejo, organizirajo ali izvajajo fizične napade. Counter Extremism Project¹¹¹, Soufan Center¹¹² in Anti-Defamation League¹¹³ so primeri čeznacionalne dejavnosti različnih skupin s čezmejnim vplivom in posnemovalci v drugih državah. Kazniva dejanja iz sovraštva lahko ustvarijo tudi ozračje strahu ali družbenih konfliktov, ki se lahko prelijejo iz ene države članice EU v drugo¹¹⁴. Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva lahko povzročijo tudi radikalizacijo in oblikovanje nasilnih ekstremističnih skupin, ki prehajajo meje in so poenotene v svoji ideologiji.

Podobno lahko isti pojav povzroči, da se kazniva dejanja iz sovraštva ponovijo v drugi državi ali se tam pojavijo vzorci, v katerih se odražajo kazniva dejanja, storjena v prvotni državi. Do tega lahko pride tudi, kadar se veliko poroča o specifičnih kaznivih dejanjih iz sovraštva, kar spodbudi druge osebe, da storijo podobna kazniva dejanja (učinek posnemanja). Poleg dejanske storitve kaznivega dejanja iz sovraštva lahko psihološki učinek na posameznike in družbo zlahka seže čez meje ter izzove okolje strahu in družbenih konfliktov. Kazniva dejanja

medideološkega in čezmejnega sodelovanja in mobilizacije skrajne desnice po vsem svetu, tj. v Združenem kraljestvu, Avstriji, Franciji, Nemčiji, na Švedskem, Nizozemskem, Norveškem, v Italiji in ZDA; glej podporno študijo, oddelek 4.3.4.

¹⁰⁷ Glej podporno študijo, oddelek 4.2.4.

¹⁰⁸ [Priloga](#) CM/Rec(2019)1 Odbora ministrov državam članicam o preprečevanju seksizma in boju proti njemu, 27. marec 2019.

¹⁰⁹ Glej podporno študijo, Priloga VI.

¹¹⁰ Glej podporno študijo, oddelek 4.2.4; glej tudi Prilogo VII k podporni študiji, v katero so vključeni raznovrstni primeri čezmejnega učinka nespletnega sovražnega govora, na primer v povezavi z delovanjem skrajnodesničarske grške organizacije „Zlata zora“, ter primerjave z nespletnim razširjanjem teorij zarote, kot je na primer „teorija o veliki zamenjavi“, ter učinkom prelivanja po državah članicah z nespletnimi dogodki, zborovanji in „reklamnimi triki“.

¹¹¹ Counter Extremism Project, [Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#) (Nasilen desničarski ekstremizem in terorizem – čeznacionalna povezanost, opredelitve, incidenti, strukture in protiukrepi), 2020, str. 12, 79 in 145.

¹¹² The Soufan Center, [White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#) (Ekstremizem belih supremacistov: čeznacionalni vzpon nasilnega gibanja belih supremacistov), 2019, str. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, [Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#) (Sovraštvo prek meja: internacionalizacija gibanja belih supremacistov).

¹¹⁴ Glej podporno študijo, oddelek 5.2.4.

in dogodki v različnih delih sveta vplivajo na več držav, kar je vzpodbudilo na primer gibanje Black Lives Matter. Učinek prelivanja kaznivih dejanj iz sovraštva prek meja je priznala večina anketirancev v posvetovanju Komisije¹¹⁵.

Ta proces je globalen in ima učinek ne glede na geografski izvor. EU lahko ponudi zgled svetu, po drugi strani pa lahko ideje in pobude od drugih prispevajo k učinkovitejšim ukrepom v Evropi.

Glede na te okoliščine je očitna **posebna potreba po skupnem boju proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva**.

Posebna potreba po skupni obravnavi teh pojavov izhaja iz resnega učinka sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na temeljne vrednote EU, zapisane v členu 2 PEU. Za zaščito naših skupnih vrednot je potrebno skupno ukrepanje.

Negativne posledice sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva presegajo učinek na posamezne žrtve ter lahko prizadenejo skupine ali skupnosti ljudi, ki živijo v različnih državah. Če se sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva ne inkriminirajo v nekaj državah članicah, lahko to spodkoplje prizadevanja za učinkovito obravnavo teh pojavov in omogoči učinke prelivanja. Če se skupni pristop k inkriminaciji ne zagotovi, to povzroči tudi vrzeli in neenakomerno zaščito žrtev takih dejanj v EU, saj imajo samo osebe, priznane kot žrtve kaznivih dejanj, dostop do pravnih sredstev in podpornih ukrepov, ki jih zagotavlja pravo EU. Poleg tega lahko javnost zaradi razdrobljenega pristopa dobi mešana sporočila, da se taka dejanja ne jemljejo resno in da se lahko storijo nekaznovano¹¹⁶ ali da se štejejo za „normalna“, v nekaterih državah pa bi se lahko celo zdelo, da država tako ravnanje legitimira in/ali tolerira¹¹⁷.

Poleg tega posebna potreba po skupnem boju proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva izhaja iz prizadevanj posameznih držav članic, da same inkriminirajo različne oblike kaznivih dejanj iz sovraštva in sovražnega govora. Ta pristop povzroča razdrobljenost in neenake pogoje za posameznike, ki lahko postanejo žrtve sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva.

3.4. Razvoj kriminala

Po navedbah ZN se je v zadnjih letih obseg spletnega in nespletnega sovražnega govora in spodbujanja k sovraštvu zastrašujoče povečal¹¹⁸. Od leta 2007, ko je Komisija predlagala, naj rasistična in ksenofobična dejanja postanejo kazniva v vseh državah članicah, se obseg sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva stalno povečuje¹¹⁹. To povečevanje je povezano s spremembami družbenega, gospodarskega in tehnološkega okolja. Tudi večina anketirancev (več kot 60 %) v ciljno usmerjenem posvetovanju Komisije je zaznala povečanje sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva med letoma 2018 in 2020 v primerjavi s

¹¹⁵ Glej podporno študijo, oddelki 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 in 5.2.5.

¹¹⁶ Glej opombo 5, Svet Evrope, Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti, [ECRI, Splošnopolitično priporočilo št. 15 o boju proti sovražnemu govoru](#), 8. december 2015.

¹¹⁷ Sodba ESČP z dne 17. januarja 2017, Király in Dömötör proti Madžarski.

¹¹⁸ Združeni narodi, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes (Akcijski načrt za verske voditelje in akterje za preprečevanje spodbujanja k nasilju, ki bi lahko povzročilo grozodejstva), julij 2017.

¹¹⁹ [Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v EU in ocena pristopov k regulativnemu urejanju spletnih vsebin](#), Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve, julij 2020.

prejšnjim obdobjem med letoma 2015 in 2017. Med dejavniki za to so bili povečani migracijski tokovi, gospodarske in družbene krize (vključno s pandemijo COVID-19) ter izboljššan dostop do spletnih informacij, vključno z uporabo družbenih omrežij, ki omogočajo hitro širjenje vsebin¹²⁰.

Internet je kanal za povečano in preprosto razširjanje sovražnega govora na spletu. Internet pri storilcih vzbuja občutek anonimnosti in nekaznovanosti, tako da opustijo zadržke, zaradi česar se poveča tveganje, da bodo s takimi dejanji nadaljevali.

Porast nasilnih ekstremističnih posameznikov in skupin po Evropi je bil eden od dejavnikov, ki je prispeval k polarizaciji in radikalizaciji družbe. To je povzročilo večjo pojavnost sovražnega govora proti marginaliziranim skupinam in ženskam. Evropski parlament je leta 2019 to priznal v resoluciji o neofašističnem nasilju v Evropi ter države članice pozval, naj obsodijo in sankcionirajo „kazniva dejanja iz sovraštva, sovražni govor in prevallitev krivde, ki jih [...] izvajajo politiki in javni uslužbenci, saj s tem neposredno normalizirajo in krepijo sovraštvo in nasilje v družbi“¹²¹.

Komisija ECRI je poudarila povečanje obsega ultranacionalističnega, ksenofobičnega, rasističnega in homofobnega/transfobnega sovražnega govora v različnih volilnih kampanjah leta 2019, ki je vedno bolj prežemal in pogosto določal ozračje v omrežjih družbenih medijev¹²². Po navedbah ECRI javnost žaljive in ponižujoče pripombe o članih manjšin danes lažje sprejema kot v preteklosti. Svet Evrope je sprožil alarm glede razmer, v katerih se Evropa „spoprijema s pretresljivo realnostjo: antisemitska, protimuslimanska in druga rasistična kazniva dejanja iz sovraštva naraščajo zastrašujoče hitro“¹²³.

Pandemija COVID-19 je ustvarila ozračje, v katerem sovražni govor cveti ter je postal „cunami sovraštva in ksenofobije“¹²⁴. Europol¹²⁵ je poudaril, kako so pandemija COVID-19 ter posledična gospodarska in socialna kriza povzročile zaostritev odnosov in večjo sprejemljivost ustrahovanja, vključno s pozivi k nasilnim dejanjem. ECRI je v letnem poročilu za leto 2020 poudarila, da so nekatere skupine, ki jim prisojajo pomembno vlogo pri razširjanju virusa, bolj izpostavljene sovražnemu govoru in nasilju¹²⁶. Te skupine vključujejo Rome in migrante, katerih dostop do zdravstvene oskrbe in ukrepov javne podpore je postal še težji¹²⁷, ter osebe azijskega porekla ali osebe, ki so zaznane, kot da so azijskega porekla¹²⁸. Povečalo se je tudi število teorij zarote proti določenim skupinam, ki povzročajo sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva¹²⁹. Raziskava na primer kaže, da se je v prvih dveh

¹²⁰ Glej podporno študijo, oddelki 4.2.1, 4.3.1 in 4.3.2.

¹²¹ Evropski parlament, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2018 o porastu neofašističnega nasilja v Evropi (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [Letno poročilo ECRI 2019](#).

¹²³ [Izjava](#) Marije Pejčinović Burić, generalne sekretarke Sveta Evrope z dne 27. februarja 2020.

¹²⁴ [Globalni poziv](#) generalnega sekretarja Združenih narodov António Guterresa k obravnavi sovražnega govora v zvezi s COVID-19 in boju proti njemu, New York, 8. maja 2020.

¹²⁵ [Poročilo Europa o stanju in trendih na področju terorizma v Evropski uniji 2021](#), str. 28.

¹²⁶ Glej tudi [Evropski glas proti rasizmu](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; glej tudi [Urad ECRI je imel izredni sestanek in si izmenjal mnenja z direktorjem FRA in posebnim predstavnikom EU za človekove pravice – novice o Evropski komisiji za boj proti rasizmu in nestrpnosti \(ECRI\) \(coe.int\)](#).

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 ECRI, [Letno poročilo o dejavnostih ECRI](#), marec 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](#) (Od obrobja do osredja: kako so se skrajnodesničarska gibanja po svetu

mesecih leta 2021 (med pandemijo) za sedemkrat povečalo število antisemitskih objav na ocenjenih francoskih računih/kanalih v primerjavi z istim obdobjem leta 2020 (pred pandemijo), na nemških pa za trinajstkrat¹³⁰.

Pandemija je poudarila tudi medgeneracijske napetosti in ponovno povečala količino sporočil v družbenih medijih, ki se štejejo za sovražni govor proti starejšim, ki so kot ranljiva skupina večja tarča zlorab med pandemijo ter pri katerih je večja možnost, da postanejo žrtve sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva¹³¹.

Ljudje, ki se opredeljujejo kot LGBTIQ osebe, doživljajo povečanje nasilja od začetka pandemije¹³². „Spolna usmerjenost ali spolna identiteta“ je bil tretji najpogostejši razlog za prijavljena kazniva dejanja iz sovraštva (18,35 %) v Poročilu o kaznivih dejanjih iz sovraštva za leto 2019 Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODHIR), kar pomeni povečanje v primerjavi z letom 2018 (14,61 %)¹³³. Tudi sovražni govor na podlagi spola se v Evropi povečuje, in sicer na spletu in zunaj njega ter v vseh oblikah družbene interakcije (npr. v šoli, pri delu, na javnih mestih). Primeri vseh oblik kibernetnega nasilja do žensk na podlagi spola, vključno z mizoginim sovražnim govorom, so postajali vse običajnejši že pred pandemijo COVID-19, zaradi česar se je nasilje nad ženskami normaliziralo. Center odličnosti zveze NATO za strateško komuniciranje je v poročilu¹³⁴ o spletnem nadlegovanju ministrice ugotovil, da so teme, ki so sprožile najbolj žaljiva sporočila na spletu, pandemija COVID-19, priseljevanje, odnosi EU in socialno liberalne politike.

Ob pogledu na nedavni zakonodajni razvoj je mogoče ugotoviti, da se v zadnjih letih postopno povečuje inkriminacija na drugih podlagah od tistih, ki so določene v Okvirnem sklepu. Trenutno je 11 držav članic¹³⁵ začelo postopke v zvezi z zakonodajnimi predlogi, da bi nadalje inkriminiralo sovražni govor in/ali kazniva dejanja iz sovraštva. Od teh je devet držav članic¹³⁶ predlagalo, da se v njihovo zakonodajo o sovražnem govoru in/ali kaznivih dejanjih iz sovraštva dodajo nekatere podlage.

odzvala na COVID-19) (julij 2020); glej tudi [ugotovitve](#) posvetovanja, ki sta ga organizirala Mednarodni center za dialog in Evropski svet verskih voditeljev/Religions for Peace Europe, 20. april 2021.

¹³⁰ Glej študijo, ki jo je za Evropsko komisijo pripravil Inštitut za strateški dialog, [The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#) (Vzpon antisemitizma na spletu med pandemijo), študija francoskih in nemških vsebin, april 2021.

¹³¹ Glej povratne informacije platforme AGE Platform Europe v posvetovanju Komisije, [izjavo](#) generalnega sekretarja ZN António Guterresa in podporno študijo, oddelek 4.2.1.

¹³² Glej usmerjevalni odbor Sveta Evrope za boj proti diskriminaciji, raznolikost in vključenost, [COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#) (COVID-19: Analiza razsežnosti boja proti diskriminaciji ter razsežnosti raznolikosti in vključenosti v državah članicah Sveta Evrope) (2020), str. 19. Glej tudi [poročilo FRA za leto 2019 o pandemiji in njenem učinku na temeljne pravice](#), poročilo FRA [The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A Year in Review](#) (Pandemija koronavirusa in temeljne pravice: Pregled leta) (2021) in [poročilo ECRI 2020](#).

¹³³ ODHIR, [Poročilo o kaznivih dejanjih iz sovraštva](#), 2019; glej poročila [v medijih](#), da se je v Španiji obseg kaznivih dejanj zoper LGBTIQ osebe v prvem polletju 2021 skupno povečal za 43 %.

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. Glej tudi podporno študijo, oddelek 3.7. Naj opozorimo, da predlagana reforma v Italiji ni bila sprejeta.

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

4. Dodana vrednost razširitve seznama kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU

4.1. Učinkovit odziv na ravni EU

Na podlagi zgornje ocene Komisija meni, da je ta pobuda najučinkovitejši odziv na ravni EU na ugotovljene izzive. Le s skupno pobudo na ravni EU je mogoče učinkovito zaščititi skupne vrednote, zapisane v členu 2 PEU, ki jih spodbujajo vse oblike sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, ne glede na to, katere osebe in skupine so tarče.

S skupnim prizadevanjem se je mogoče učinkovito in dosledno odzvati na izzive zaradi čezmejne narave teh pojavov ter zaradi njunega obsega in povečevanja. Glede na trenutne različne in razdrobljene kazenske pristope držav članic ter njihov omejen učinek na ravni EU ta pobuda čezmejni problem obravnava celovito.

Le s skupnim pristopom k inkriminaciji sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na ravni EU je mogoče zagotoviti dosledno zaščito žrtev takih dejanj v vsej EU. To vključuje dostop žrtev do posebnih zaščitnih ukrepov za najranljivejše žrtve kaznivih dejanj v skladu z direktivo o pravicah žrtev. Ob upoštevanju čezmejne razsežnosti sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva ter potrebe po kazenskoopravni rešitvi bo ključno sodelovanje med pravosodnimi organi. Skupen kazenskoopravni odziv lahko izboljša vzajemno zaupanje in pravosodno sodelovanje, ki sta osnovni načeli območja svobode, varnosti in pravice EU ob spoštovanju temeljnih pravic.

4.2. Neobstoj alternativ razširitvi seznama kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU

Čeprav lahko obstajajo nekatera prekrivanja z določenimi področji kriminala iz člena 83(1) PDEU¹³⁷, za zdaj ni bilo mogoče sprejeti minimalnih pravil o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva kot take.

Natančneje, delno prekrivanje med „računalniškim kriminalom“ ter kaznivimi dejanji iz sovraštva in sovražnim govorom ne bi omogočilo sprejetja minimalnih kazenskoopravnih pravil, ki bi zajemala vse oblike sovražnega govora, ne glede na uporabljena sredstva. Lahko bi bilo omogočeno sprejetje minimalnih pravil o sovražnem govoru, deljenem po internetu, ne pa o sovražnem govoru, storjenem in deljenem z drugimi sredstvi. Na primer z javnim deljenjem ali razširjanjem besedil ali slik, na javnih prireditvah (npr. športnih dogodkih), v televizijskih oddajah in političnih govorih. To bi pomenilo, da bi bil vzpostavljen enoten harmoniziran kazenskoopravni okvir EU za sovražni govor, storjen z digitalnimi sredstvi, pristop po vsej EU v zvezi s sovražnim govorom, storjenim z drugimi sredstvi, pa bi bil raznovrsten in razdrobljen. Podobna neutemeljena ločitev bi nastala med inkriminacijo sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva, saj kazniva dejanja iz sovraštva ne bi bila zajeta s pravno podlago „računalniškega kriminala“. S tako nesistematično inkriminacijo ni mogoče učinkovito in celovito obravnavati teh medsebojno tesno povezanih pojavov.

Nekateri primeri kaznivih dejanj iz sovraštva bi se lahko v posebnih okoliščinah šteli za „terorizem“ in bili opredeljeni kot kaznivo dejanje terorizma, in sicer kadar je mogoče

¹³⁷ Prekrivanja obstajajo tudi med različnimi obstoječimi področji kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU, kot na primer med „organiziranim kriminalom“ in „nedovoljenim prometom s prepovedanimi drogami“ ali „spolno zlorabo žensk“, ki pa so kljub temu priznana za različna področja kriminala.

dokazati terorističen namen. Na primer kot namen resno ustrahovati prebivalstvo¹³⁸. Kljub takim mogočim prekrivanjem se „terorizem“ in opredelitev kaznivih dejanj terorizma ne bosta uporabljala za vse primere kaznivih dejanj iz sovraštva ter se zato ne moreta uporabiti za celovito inkriminacijo sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva.

Glede na navedeno se zdi, da lahko le opredelitev sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva kot novega, ločenega in samostojnega področja kriminala omogoči učinkovit in celovit kazenskoopravni pristop k tem pojavom na ravni EU.

Iz tega razloga je mogoče za pobudo Komisije šteti, da je skladna z načelom subsidiarnosti, ki se zdi neločljivo povezano z izpolnjevanjem meril iz člena 83(1) PDEU. Poleg tega je pobuda je sorazmerna z zastavljenim ciljem. Sama po sebi ne povzroča finančnih ali administrativnih stroškov za EU, nacionalne vlade, regionalne ali lokalne oblasti, gospodarske subjekte ali državljane.

5. Zaključek

Zaradi nujnosti obravnave sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva v vsej EU so potrebna skupna prizadevanja in zavzetost.

Komisija s tem sporočilom poziva Svet, ob soglasju Evropskega parlamenta, naj obravnava to pobudo ter odloči o razširitvi seznama kaznivih dejanj, ki zahtevajo pristop EU, na sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva. Za ta namen to sporočilo spremlja pobuda Komisije za sprejetje sklepa Sveta v skladu s členom 83(1) PDEU.

Po sprejetju sklepa Sveta bo Komisija pooblaščen, da predlaga zakonodajo za inkriminacijo sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva na ravni EU. Komisija bo ob posebnem upoštevanju nacionalnih zakonodajnih okvirov ter v tesnem sodelovanju z državami članicami in Evropskim parlamentom predlagala trden odziv na izzive, ki jih povzročajo sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva v vsej EU danes in v prihodnosti.

¹³⁸ Direktiva (EU) 2017/541 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o boju proti terorizmu in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/475/PNZ ter o spremembi Sklepa Sveta 2005/671/PNZ (UL L 88, 31.3.2017, str. 6).