



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**O Europă mai favorabilă incluziunii și mai protectoare: includerea discursului de
incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură în lista infracțiunilor incriminate de
UE**

„Ura este ură – și nimeni nu ar trebui să închidă ochii și să tolereze manifestarea acestei uri.”

Ursula von der Leyen, președinta Comisiei Europene
Discursul privind starea Uniunii Europene, septembrie 2020

1. Introducere

În discursul său din 2020 privind starea Uniunii Europene¹, președinta Comisiei, Ursula von der Leyen, a subliniat că progresele înregistrate în combaterea rasismului și a urii sunt fragile și că acum este momentul să facem o schimbare pentru a construi o Uniune care nu numai că condamnă rasismul, ci și acționează în consecință. Ea a anunțat că Comisia va propune „extinderea listei de infracțiuni incriminate de UE la toate formele de infracțiuni motivate de ură și de discursuri de incitare la ură, fie că sunt din motive de rasă, de religie, de gen sau din motive de sexualitate.”

Combaterea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură face parte din acțiunea Comisiei de promovare a valorilor fundamentale ale UE și de asigurare a respectării Cartei drepturilor fundamentale a UE („Carta”). Toate formele și manifestările de ură și intoleranță sunt incompatibile cu valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților, pe care se întemeiază UE. Aceste valori, consacrate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”), sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată de pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

Într-adevăr, orice formă de discriminare – indiferent dacă este bazată pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală, astfel cum se prevede la articolul 19 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – este interzisă. În același timp, libertatea de exprimare este unul dintre pilonii unei societăți democratice și pluraliste și trebuie să fie puternic protejată. În plus, astfel cum se prevede la articolul 67 din TFUE, UE trebuie să constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea dreptului fundamental. Prin măsuri, aceasta trebuie să asigure un nivel ridicat de securitate pentru prevenirea și combaterea criminalității, a rasismului și a xenofobiei.

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură afectează nu numai victimele individuale și comunitățile lor, cauzându-le suferință și limitându-le drepturile și libertățile fundamentale, ci și societatea în general. Ura subminează temelia societății noastre. Ea slăbește înțelegerea reciprocă și respectul pentru diversitate pe care se bazează societățile pluraliste și democratice.

În ultimele decenii, s-a înregistrat o creștere importantă a discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură în Europa². Ura se îndreaptă spre prim-plan³, vizând persoane

¹ [Starea Uniunii Europene 2020](#), [scrisoare de intenție](#), Bruxelles, 16 septembrie 2020.

² A se vedea, de exemplu, rapoartele anuale ale ECRI pentru anii 2019 și 2020 la adresele: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> și <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; studiu comandat de Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al

individuale și grupuri de persoane care împărtășesc sau sunt percepute ca împărtășind „o caracteristică comună”, cum ar fi rasa, etnia, limba, religia, naționalitatea, vârsta, sexul, orientarea sexuală, identitatea de gen, exprimarea de gen, caracteristicile sexuale sau orice altă caracteristică fundamentală, sau o combinație a unor astfel de caracteristici. Aceste caracteristici sunt, în general, perceptibile pentru alții și, prin urmare, mai ușor vizate de infractori, se referă la un aspect al identității unei persoane care nu poate fi schimbat sau este fundamental pentru sentimentul de sine al unei persoane, fiind totodată un semn al identității unui grup⁴.

Creșterea gradului de utilizare a internetului și a platformelor de comunicare socială a generat, de asemenea, mai multe discursuri de incitare la ură în mediul online de-a lungul anilor. Difuzarea rapidă a discursurilor de incitare la ură în mediul digital este facilitată de efectul de dezinhibare online, întrucât presupusa anonimitate pe internet și sentimentul de impunitate reduc inhibiția persoanelor de a comite astfel de infracțiuni. În paralel, emoțiile și vulnerabilitățile au fost utilizate din ce în ce mai mult, inclusiv în cadrul dezbaterii publice în scopuri politice, pentru a disemina declarații și atacuri rasiste și xenofobe, amplificate în multe cazuri prin platformele de comunicare socială⁵. Răspândirea urii în rândul publicului potențial vulnerabil poate fi observată în spectrul larg al extremismului violent, de la jihadiști până la extrema dreaptă și extrema stângă⁶. Acest lucru a contribuit la polarizarea societății și, la rândul său, la creșterea incidenței discursurilor de incitare la ură împotriva, în special, a grupurilor marginalizate.

Criza în domeniul sănătății publice provocată de pandemia de COVID-19 a accentuat sentimentele de insecuritate, izolare și teamă, creând o atmosferă în care discursul de incitare la ură a înflorit. Pandemia în sine a fost utilizată de diverse mișcări ideologice extremiste pentru a viza anumite populații (din diverse motive, printre care cetățenia, religia, rasa, sexul, orientarea sexuală, culoarea și chiar vârsta), ceea ce a condus, de asemenea, la infracțiuni motivate de ură⁷.

Comisia urmărește să propună o extindere a listei domeniilor criminalității prevăzute de legislația UE pentru a include discursul de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură. Ura nu își are locul în UE. Aceasta ar trebui combătută cu toate mijloacele disponibile, inclusiv prin intermediul dreptului penal.

Parlamentului European, intitulat [„Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches”](#) (Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în UE și evaluarea abordărilor în materie de reglementare a conținutului online), iulie 2020.

³ A se vedea [Cuvântul introductiv](#) al secretarului general al Organizației Națiunilor Unite, António Guterres la Strategia și Planul de acțiune ale ONU împotriva discursului de incitare la ură, mai 2019.

⁴ OSCE ODIHR, [„Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic”](#).

⁵ A se vedea [rezultatele](#) consultării organizate de Centrul de dialog internațional și de Consiliul european al liderilor religioși/religiilor pentru pace în Europa, 20 aprilie 2021; articolul 19, [„Responding to «hate speech»: Comparative overview of six EU countries”](#) (Reacția la discursurile de incitare la ură: analiză comparativă a șase țări din UE), 2018.

⁶ [Raportul Europol privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană, 2021](#).

⁷ [Nota de orientare a Organizației Națiunilor Unite privind abordarea și combaterea discursurilor de incitare la ură legate de COVID-19](#), 11 mai 2020.

2. Contextul inițiativei

Articolul 83 alineatul (1) din TFUE stabilește o listă exhaustivă a domeniilor criminalității⁸ în care Parlamentul European și Consiliul pot stabili norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor aplicabile în toate statele membre ale UE. El prevede, de asemenea, că, în funcție de **evoluția criminalității**, Consiliul poate adopta o decizie care să identifice **alte domenii ale infracțiunilor deosebit de grave de dimensiune transfrontalieră** ce rezultă din **natura sau impactul** acestor infracțiuni ori din **nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună**.

Adoptarea de către Consiliu a unei astfel de decizii ar reprezenta un prim pas către crearea temeiului juridic necesar pentru adoptarea, într-o a doua etapă, a unui cadru juridic comun pentru combaterea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură în întreaga UE. O astfel de legislație viitoare ar completa legislația actuală a UE care prevede incriminarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică (a se vedea secțiunea 2.2) și ar acoperi alte motive specifice.

Au fost efectuate lucrări pregătitoare solide pentru această inițiativă, inclusiv un studiu extern⁹, o amplă consultare a Comisiei, precum și un număr mare de rapoarte și studii disponibile.

2.1. Contextul instituțional

Comisia prezintă această inițiativă în temeiul articolului 17 alineatul (1) din TUE¹⁰ și în conformitate cu procedura în două etape prevăzută la articolul 83 alineatul (1) din TFUE:

Primul pas este adoptarea în unanimitate de către Consiliu, după obținerea aprobării Parlamentului European, a unei decizii prin care discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură să fie identificate drept alt domeniu al criminalității care îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. O astfel de decizie va extinde lista domeniilor criminalității enumerate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE pentru a include discursul de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură ca infracțiuni prevăzute de legislația UE. Prin urmare, aceasta va oferi un temei juridic care să permită Parlamentului European și Consiliului să stabilească, prin intermediul directivelor, norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în acest domeniu al criminalității.

Într-o a doua etapă, Comisia poate propune adoptarea unor directive de stabilire a unor norme minime cu privire la definițiile și sancțiunile pentru discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură, care urmează să fie adoptate de Parlamentul European și de Consiliu în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

⁸ Această listă conține următoarele domenii ale criminalității: terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată.

⁹ Studiu care sprijină inițiativa Comisiei de extindere a listei infracțiunilor incriminate de UE prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE la discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură („studiul justificativ”). Studiul justificativ a stabilit o cartografiere detaliată a cadrelor juridice din toate statele membre pentru combaterea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură. De asemenea, el a analizat și sintetizat informațiile, datele și punctele de vedere colectate în cadrul consultării Comisiei.

¹⁰ Potrivit articolului 17 alineatul (1) din TUE: „Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop”.

Prezenta inițiativă se referă la prima etapă și nu aduce atingere acțiunilor care pot fi întreprinse într-o a doua etapă. Aceasta nu previne și nu anticipează domeniul de aplicare și conținutul legislației secundare care urmează să fie propusă ulterior. De asemenea, adoptarea de directive, astfel cum s-a menționat mai sus, afectează libertățile fundamentale protejate de Cartă, în special libertatea de exprimare, inclusiv libertatea presei și a mass-mediei.

După adoptarea deciziei Consiliului, Comisia își va utiliza dreptul de inițiativă în conformitate cu cerințele privind o mai bună legiferare. Comisia va efectua o evaluare a impactului pentru a analiza cu atenție diferitele opțiuni pentru definirea infracțiunilor și a sancțiunilor, precum și impacturile acestora asupra drepturilor fundamentale, în special asupra libertății de exprimare și a libertății presei și a mass-mediei, care reprezintă fundamentul solid al unei societăți democratice¹¹.

Pentru a defini cu precizie domeniul de aplicare și conținutul normelor care ar putea fi propuse, Comisia va acorda o atenție deosebită evoluțiilor discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură, în lumina celor mai recente date și tendințe. O astfel de evaluare atentă a evoluțiilor și tendințelor societății va fi deosebit de relevantă pentru determinarea elementelor constitutive ale infracțiunilor viitoare. Aceasta va include definirea formelor specifice de discurs de incitare la ură și de infracțiuni motivate de ură care trebuie incriminate prin referire la caracteristicile protejate ale persoanelor și grupurilor vizate.

Atunci când elaborează o astfel de legislație secundară, Comisia va consulta statele membre și Parlamentul European, inclusiv cu privire la particularitățile cadrelor legislative naționale referitoare la dreptul penal și la drepturile fundamentale. Comisia va organiza, de asemenea, o amplă consultare cu toate părțile interesate relevante, implicând în același timp îndeaproape Parlamentul European.

2.2. Combaterea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură ca prioritate a UE

La nivelul UE, există deja un cadru pentru un răspuns comun puternic la discursurile rasiste și xenofobe de incitare la ură și la infracțiunile motivate de ură prin **Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal** („decizia-cadru”)¹². Decizia-cadru are drept scop să se asigure că, în întreaga UE, anumite manifestări grave ale rasismului și xenofobiei sunt pasibile de sancțiuni penale efective, proporționale și cu efect de descurajare. Ea impune statelor membre să incrimineze discursurile de incitare la ură, și anume incitarea publică la violență sau ură, pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică¹³. De asemenea, impune statelor membre să se asigure, pentru alte infracțiuni decât discursurile de incitare la ură, că o astfel de motivație rasistă și xenofobă este considerată o circumstanță agravantă sau, dacă este cazul, că instanțele judecătorești pot ține seama de această motivație în stabilirea pedepselor.

Comisia sprijină eforturile statelor membre de a pune în aplicare în mod eficace decizia-cadru prin activitatea **Grupului la nivel înalt pentru combaterea rasismului, a xenofobiei și a altor forme de intoleranță**¹⁴ pentru a dezvolta formarea și consolidarea capacităților pentru

¹¹ A se vedea articolul 52 din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene](#).

¹² JO L 328, 6.12.2008, p. 55.

¹³ A se vedea articolul 1 din decizia-cadru.

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

asigurarea aplicării legii, pentru a îmbunătăți înregistrarea infracțiunilor motivate de ură și colectarea de date, precum și pentru a încuraja victimele să raporteze infracțiunile motivate de ură.

Această inițiativă face parte dintr-un set mai amplu de acțiuni ale UE de combatere a discursurilor ilegale de incitare la ură, a ideologiilor extremiste violente și a terorismului online, care include **Codul de conduită al UE privind combaterea discursurilor ilegale de incitare la ură din mediul online**¹⁵, **Regulamentul privind abordarea conținutului online cu caracter terorist**¹⁶ și **Forumul UE pentru internet**¹⁷.

Directiva serviciilor mass-media audiovizuale¹⁸ impune statelor membre să se asigure că platformele de partajare a materialelor video iau măsuri eficace nu numai împotriva diseminării de conținut care încalcă decizia-cadru, ci și împotriva discursurilor de incitare la ură bazate pe oricare dintre motivele menționate la articolul 21 din Cartă. În plus, propunerea Comisiei referitoare la un **act legislativ privind serviciile digitale**¹⁹ stabilește o reformă cuprinzătoare pentru a garanta siguranța utilizatorilor online, prin intermediul obligațiilor de abordare a conținutului ilegal și a riscurilor sistemice. În plus, actualizarea din 2022 a Strategiei europene pentru un internet mai bun pentru copii²⁰ va avea drept scop protejarea copiilor împotriva amenințărilor online, inclusiv a hărțuirii pe internet și a discursului de incitare la ură.

Această inițiativă va sprijini **Planul de acțiune al UE de combatere a rasismului pentru perioada 2020-2025**²¹ și **strategia UE de combatere a antisemitismului și de susținere a vieții evreiești**²². Inițiativa va completa, de asemenea, inițiativele recente care vizează promovarea egalității și a respectului pentru diversitate, cum ar fi **Strategia privind egalitatea pentru persoanele LGBTIQ 2020-2025**²³. Aceste inițiative recente au evidențiat necesitatea de a asigura un răspuns solid la nivelul UE în materie de drept penal la

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, 17.5.2021, p. 79.

¹⁷ **Forumul UE pentru internet** este o inițiativă voluntară condusă de Comisie de colaborare cu industria tehnologică și cu alte părți interesate relevante pentru a combate conținutul extremist violent online.

¹⁸ Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (JO L 303, 28.11.2018, p. 69).

¹⁹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind o piață unică pentru serviciile digitale (Actul legislativ privind serviciile digitale) și de modificare a Directivei 2000/31/CE, **COM(2020) 825 final**, 15.12.2020.

²⁰ **COM(2012) 196 final**.

²¹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „O Uniune a egalității: Planul de acțiune al UE de combatere a rasismului pentru perioada 2020-2025”, **COM(2020) 565 final**, 18.9.2020.

²² Comunicare a Comisiei Către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Strategia UE privind combaterea antisemitismului și susținerea vieții evreiești (2021-2030) **COM(2021) 615 final**, 5.10.2021.

²³ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „O Uniune a egalității: Strategia privind egalitatea pentru persoanele LGBTIQ 2020-2025”, 12.11.2020, **COM(2020) 698 final**. Această strategie a identificat necesitatea incriminării discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură care vizează persoanele LGBTIQ – persoane lesbiene, gay, bisexuale, transgen, non-binare, intersexuale și queer.

discursurile de incitare la ură și la infracțiunile motivate de ură din alte **motive decât rasismul și xenofobia**, în special pe motive de sex, orientare sexuală, vârstă și handicap²⁴.

Strategia privind egalitatea de gen 2020-2025²⁵ stabilește acțiuni de combatere a violenței de gen împotriva femeilor și a fetelor, inclusiv necesitatea de a incrimina formele specifice de violență bazată pe gen la nivelul UE. Această inițiativă va completa viitoarea propunere de **directivă privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice**. Deși discursul de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură sunt caracterizate de o ură subiacentă împotriva unui grup de persoane, inclusiv de prejudecățile de gen semnificative și de ură în ceea ce privește femeile, viitoarea directivă va incrimina, în limitele competenței UE, anumite forme specifice de violență care nu necesită un element de ură și, în special, ură împotriva unei persoane ca parte a unui grup de persoane. Prin urmare, prezenta inițiativă privind extinderea listei de infracțiuni ale UE creează un temei juridic suplimentar pentru abordarea formelor specifice de violență gravă împotriva femeilor și a fetelor care pot fi, de asemenea, definite ca discursuri de incitare la ură sau infracțiuni motivate de ură misogine cu un motiv de prejudecăți de gen identificabil în mod obiectiv.

Această inițiativă va completa, de asemenea, **Strategia privind drepturile persoanelor cu handicap (2021-2030)**²⁶, **Strategia privind drepturile victimelor (2020-2025)**²⁷ și **Directiva privind drepturile victimelor**²⁸. De asemenea, aceasta va fi aliniată la Concluziile Consiliului din martie 2021 privind integrarea problematicii îmbătrânirii în politicile publice²⁹, reamintind că discriminarea pe motive de vârstă este un fenomen frecvent, în timp ce violența împotriva persoanelor în vârstă reprezintă o preocupare emergentă.

În septembrie 2021, Parlamentul European a adoptat, de asemenea, o rezoluție legislativă, solicitând Comisiei să prezinte o propunere legislativă pentru a include violența de gen ca nou domeniu al criminalității, în conformitate cu articolul 83 alineatul (1) din TFUE³⁰. Această inițiativă, împreună cu viitoarea propunere legislativă de combatere a violenței împotriva femeilor și a violenței domestice, urmărește să răspundă solicitării Parlamentului European.

3. Necesitatea extinderii listei infracțiunilor prevăzute de legislația UE la discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură

În temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE, Consiliul poate, în funcție de **evoluția criminalității**, să identifice domenii suplimentare ale criminalității, cu condiția ca acestea să

²⁴ Aceste caracteristici protejate se numără printre motivele prevăzute la articolul 19 alineatul (1) din TFUE, care se referă la acțiuni de combatere a discriminării „bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală”.

²⁵ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „O Uniune a egalității: Strategia privind egalitatea de gen 2020-2025”, 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

²⁶ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „O Uniune a egalității: Strategia privind drepturile persoanelor cu handicap 2021-2030”, 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Strategia UE privind drepturile victimelor (2020-2025)”, [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020.

²⁸ JO L 315, 14.11.2012, p. 57.

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

³⁰ Rezoluția Parlamentului European „articolul 225 din TFUE” din 16 septembrie 2021 conținând recomandări adresate Comisiei privind identificarea violenței bazate pe gen ca un nou domeniu al criminalității enumerate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE [2021/2035 (INL)].

îndeplinească criterii specifice. În special, noul domeniu trebuie să fie o infracțiune de **o gravitate deosebită**, de **dimensiune transfrontalieră** ce rezultă din **natura sau impactul** acestor infracțiuni ori din **nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună**.

Următoarele secțiuni prezintă evaluarea Comisiei privind discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în lumina criteriilor prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

3.1. Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură ca domeniu al criminalității

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură sunt bine recunoscute ca domeniu al criminalității la nivel internațional³¹.

În recomandarea sa din 1997³², Consiliul Europei considerase deja discursul de incitare la ură drept incitare la ură adresată persoanelor sau grupurilor definite de anumite caracteristici protejate³³. În 2015, Recomandarea Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței („ECRI”) a Consiliului Europei a definit discursul de incitare la ură ca fiind: „susținerea, promovarea sau incitarea, sub orice formă, a denigrării, a urii sau a denigrării unei persoane sau a unui grup de persoane, precum și a oricărei hărțuiri, insulte, stereotipări negative, stigmatizări sau amenințări în ceea ce privește o astfel de persoană sau grup de persoane și justificarea tuturor formelor precedente de exprimare, pe motive de culoare rasială, descendență, origine națională sau etnică, vârstă, handicap, limbă, religie sau convingeri, sex, gen, identitate de gen, orientare sexuală și alte caracteristici personale.”³⁴. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa („OSCE”) consideră infracțiunile motivate de ură drept „infracțiuni săvârșite cu un motiv de prejudecăți față de un anumit grup din cadrul societății”³⁵.

Deși legislația UE nu prevede o definiție juridică a discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură ca atare, **decizia-cadru** stabilește definițiile din dreptul penal ale celor mai grave forme de rasism și xenofobie. Discursul de incitare la ură, astfel cum este

³¹ De exemplu, [Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței \(„ECRI”\) a Consiliului Europei a emis Recomandarea de politică generală nr. 15 privind combaterea discursurilor de incitare la ură în](#) decembrie 2015, în timp ce Organizația Națiunilor Unite a adoptat o strategie și un plan de acțiune în mai 2019, articolul 20 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa („OSCE”), Biroul pentru instituții democratice și drepturile omului („ODHIR”), Consiliul ministerial, a adoptat Decizia nr. 9/09 Combaterea infracțiunilor motivate de ură, MC(17) Jurnalul nr. 2, punctul 8 de pe ordinea de zi, 2 decembrie 2009.

³² Recomandarea nr. R (97) 20 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei adresată statelor membre privind „discursurile de incitare la ură”.

³³ Recomandarea prevede, în domeniul său de aplicare, că termenul „discurs de incitare la ură” înseamnă „orice formă de exprimare care răspândește, incită, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură bazate pe intoleranță, inclusiv: intoleranța exprimată prin naționalismul agresiv și etnocentrism, discriminarea și ostilitatea împotriva minorităților, a migranților și a persoanelor de origine imigrantă”.

³⁴ ECRI, Recomandarea de politică generală nr. 15 privind combaterea discursului de incitare la ură, p. 3.

³⁵ Aceasta este definiția operațională utilizată de OSCE în rapoartele sale privind infracțiunile rasiste și xenofobe (2021), infracțiunile motivate de ură pe criterii de gen (2021), infracțiunile de antisemitism motivate de ură (2019), infracțiuni antimusulmane motivate de ură (2018), pe baza Deciziei nr. 9/09 a Consiliului ministerial al OSCE privind combaterea infracțiunilor motivate de ură din 2 decembrie 2009, convenită prin consens de toate statele OSCE, inclusiv de toate statele membre ale UE. Conceptul care stă la baza acestei definiții și implicațiile practice ale acesteia sunt explicate în detaliu de ODIHR al OSCE în documentul „[Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic](#)” (2009) p. 16.

definit în decizia-cadru, se referă la incitarea publică la violență sau la ură împotriva unui grup sau a unui membru al unui astfel de grup care are o caracteristică protejată³⁶. Infracțiunile motivate de ură în sensul deciziei-cadru³⁷ sunt menționate ca orice infracțiune³⁸ (infracțiune de bază), alta decât discursul de incitare la ură, săvârșită cu motivație rasistă sau xenofobă (mobiluri bazate pe prejudecăți).

Atât pentru discursul de incitare la ură, cât și pentru infracțiunile motivate de ură, **mobilurile bazate pe prejudecăți** sunt cele care declanșează acțiunea autorului. Persoanele vizate sunt selectate pe baza legăturii lor reale sau percepute, a atașamentului lor, a afilierii cu, a sprijinului sau a apartenenței la o comunitate sau la un grup care are o caracteristică protejată³⁹. Acestea sunt acte de „identitate” sau de „mesaj”, întrucât mesajele transmise – în special faptul că victimele vizate nu aparțin societății respective – sunt adresate nu numai victimei, ci și comunității sau grupului din care fac parte⁴⁰. Prin urmare, motivația autorului este esențială pentru a distinge aceste infracțiuni de alte infracțiuni și pentru a determina gravitatea mai mare a acestora, având în vedere impactul specific pe care aceste infracțiuni îl au asupra victimei individuale, asupra comunităților și asupra societății în general⁴¹.

Elementul **urii** este o caracteristică intrinsecă atât a discursului de incitare la ură, cât și a infracțiunilor motivate de ură. Ura conduce la devalorizarea demnității umane a unei persoane sau a unui grup și la amenințare la adresa acesteia. Ura neagă poziția de egalitate a acestor persoane ca membri ai societății⁴², inclusiv dreptul lor de a participa la viața politică sau socială, care sunt principii fundamentale pe care se întemeiază UE. Înțelegerea rolului urii împotriva persoanelor cu caracteristici protejate este fundamentală pentru recunoașterea, urmărirea penală și sancționarea acestora în cadrul sistemelor noastre de justiție penală.

Având în vedere caracteristica specială a discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură, și anume ura care vizează persoane sau grupuri, partajarea (partajarea percepută) a caracteristicilor protejate, discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură pot fi considerate „domenii ale criminalității”, în sensul articolului 83 alineatul (1) din TFUE.

La fel ca alte infracțiuni ale UE cu o trăsătură comună, cum ar fi criminalitatea organizată sau terorismul, ura împotriva persoanelor cu caracteristici protejate face legătura între un grup mai larg de infracțiuni. Obiectivul principal și comun pentru incriminarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură este de a combate această ură, care corelează aceste două categorii de infracțiuni în cadrul unui „domeniu al criminalității”. Adăugarea discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură ca domeniu al criminalității ar permite Comisiei să propună, într-o a doua etapă, acte legislative secundare care să abordeze în mod

³⁶ Articolul 1 alineatul (1) litera (a) din decizia-cadru impune statelor membre să sancționeze comportamentele de „instigare publică la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane sau a unui membru al unui astfel de grup definit pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică”.

³⁷ A se vedea articolul 4: „Pentru alte infracțiuni decât cele menționate la articolele 1 și 2, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că motivația rasistă și xenofobă este considerată o circumstanță agravantă sau, dacă este cazul, pentru a se asigura că instanțele judecătorești pot ține seama de această motivație în stabilirea pedepselor.”

³⁸ Cum ar fi infracțiunile împotriva vieții, integrității fizice sau proprietății unei persoane.

³⁹ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 2.4.2.

⁴⁰ OSCE ODIHR, „[Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic](#)”.

⁴¹ A se vedea [Notă de orientare](#) referitoare la aplicarea în practică a Deciziei-cadru 2008/913/JAI a Consiliului privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal.

⁴² OSCE ODIHR, „[Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic](#)”.

specific evoluțiile și provocările societale conexe, pe măsură ce acestea apar și evoluează în viitor.

3.2. Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură ca domeniu al criminalității de o gravitate deosebită

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură sunt infracțiuni de o gravitate deosebită din cauza impactului lor dăunător asupra persoanelor și asupra societății în general, care subminează fundamentele UE.

3.2.1. Impactul asupra valorilor comune

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură contravin valorilor comune și drepturilor fundamentale ale UE, astfel cum sunt consacrate la articolele 2 și 6 din TUE, precum și în Cartă.

Gravitatea deosebită a unui astfel de comportament, având în vedere impacturile sale asupra valorilor și asupra drepturilor fundamentale, a fost recunoscută în mod constant de Curtea Europeană a Drepturilor Omului („CEDO”) în jurisprudență. CEDO a statuat că, atunci când actele care constituie infracțiuni grave sunt îndreptate împotriva integrității fizice sau psihice a unei persoane, numai mecanismele eficiente de drept penal pot asigura o protecție adecvată și pot servi drept factor disuasiv. CEDO a considerat, în special, că sunt necesare măsuri de drept penal în ceea ce privește atacurile verbale directe și amenințările fizice motivate de atitudini discriminatorii⁴³.

Recunoscând că toleranța și demnitatea egală a tuturor ființelor umane constituie fundamentul unei societăți democratice și pluraliste, CEDO a considerat că poate fi necesară în „unele societăți democratice sancționarea sau chiar prevenirea tuturor formelor de exprimare care răspândesc, incită, îndeamnă sau justifică ura bazată pe intoleranță”⁴⁴. CEDO a subliniat, de asemenea, că sancțiunile penale împotriva persoanelor responsabile de cele mai grave manifestări ale urii, incitând alte persoane la violență, ar putea fi, de asemenea, invocate ca măsură de ultimă instanță. Din aceste motive, CEDO a recunoscut în mod constant în jurisprudență că dreptul la libertatea de exprimare nu împiedică răspunsurile de drept penal la anumite forme de discurs de incitare la ură⁴⁵.

3.2.2. Efecte dăunătoare asupra victimelor individuale și asupra comunităților lor

Gravitatea deosebită a discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură este demonstrată de daunele pe care acestea le cauzează victimelor individuale, comunităților mai largi, precum și societății în ansamblu.

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură încalcă dreptul fundamental al victimelor la demnitate și la egalitate. Ele au consecințe grave și adesea de lungă durată asupra sănătății fizice și psihice și asupra bunăstării victimelor.

⁴³ CEDO, hotărârea din 14.12.2020, Beizaras și Levickas împotriva Lituaniei, punctul 111 și jurisprudența citată.

⁴⁴ CEDO, hotărârea din 6.7.2006, Erbakan împotriva Turciei, punctul 56.

⁴⁵ CEDO, hotărârea din 24.6.2003, Garaudy împotriva Franței, punctul 1; hotărârea din 13.11.2003, Gündüz împotriva Turciei, punctul 37; hotărârea din 16.11.2004, Norwood împotriva Regatului Unit; hotărârea din 10.7.2008, Soulas și alții împotriva Franței, punctul 47; hotărârea din 9.2.2012, Vejdeland și alții împotriva Suediei, punctul 59.

Victimele discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură sunt vizate din cauza caracteristicilor lor imuabile și inalterabile sau din cauza unei caracteristici care se află în centrul identității lor⁴⁶. Prin urmare, ei se simt devalorizați, nedoriți, denigrați și disprețuiți în societate din cauza identității lor. Pe lângă efectele dăunătoare asupra sănătății fizice, nivelul vătămarilor psihice (de exemplu, sentimentul de violare și umilire) cauzate de acte de incitare la ură este, de fapt, de multe ori mai semnificativ decât vătămarea fizică cauzată de violența în sine⁴⁷. Victimele infracțiunilor motivate de ură pot suferi simptome de traume grave, cum ar fi depresie, suspiciune cu privire la alții, autoînvinuire și un sentiment profund de izolare. Aceste experiențe fac ca infracțiunile motivate de ură să difere de alte tipuri de infracțiuni. În plus, multe victime ale infracțiunilor motivate de ură se învinuiesc și se confruntă cu o lipsă de încredere⁴⁸.

La un nivel mai general, victimele infracțiunilor motivate de ură sunt, de asemenea, obligate să trăiască cu teama de victimizare repetată și cu grupuri mai vulnerabile, cum ar fi persoanele în vârstă, copiii și persoanele cu handicap fizic și mental, se confruntă cu o vulnerabilitate sporită ca ținte ale discursurilor de incitare la ură atunci când se bazează pe comunicarea online în viața lor de zi cu zi. Victimele discursurilor de incitare la ură sunt, de asemenea, expuse excluziunii politice și sociale care le descurajează să acceseze serviciile de asistență medicală și alte servicii vitale⁴⁹. În plus, victimele care raportează experiențele legate de ură riscă adesea victimizarea secundară⁵⁰, ceea ce poate cauza prejudicii suplimentare victimei. În cazul victimelor copii, discursurile de incitare la ură le pot afecta grav dezvoltarea personală pe termen lung.

Infracțiunile declanșate de ură trimit mesaje de respingere și devalorizare a unor întregi grupuri și comunități iar persoanele care formează aceste grupuri și comunități se tem și se simt expuse riscului unor atacuri viitoare⁵¹. Este important de remarcat potențialul discursurilor de incitare la ură și al infracțiunilor motivate de ură de a reverbera în rândul adeptilor autorului, generând și mai multă frică și intimidare. Și, prin urmare, perpetuarea unui tipar al discursului de incitare la ură și a altor infracțiuni motivate de ură care vizează

⁴⁶ Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale, Direcția Generală Politici Interne, Parlamentul European, [„Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches”](#) (Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în UE și evaluarea abordărilor în materie de reglementare a conținutului offline) (iulie 2020), p. 23.

⁴⁷ Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA), [„Asigurarea vizibilității infracțiunilor motivate de ură în Uniunea Europeană: acknowledging victims’ rights”](#) (Asigurarea vizibilității infracțiunilor motivate de ură în Uniunea Europeană: recunoașterea drepturilor victimelor) (2012), p. 20. Layla Okhai, [„How hate crime impacts mental health”](#) (Modul în care infracțiunile motivate de ură afectează sănătatea mintală) (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ A se vedea studiul justificativ, secțiunile 4.2.3, 4.3.3 și 5.2.3.

⁴⁹ [Nota de orientare](#) a Organizației Națiunilor Unite privind abordarea și combaterea discursurilor de incitare la ură legate de COVID-19, 11 mai 2020.

⁵⁰ Victimizarea care are loc nu ca rezultat direct al faptei penale, ci prin modul în care victima este tratată de poliție și de sistemul de justiție penală. A se vedea studiul justificativ, secțiunile 4.2.3, 4.3.3 și 5.2.3.

⁵¹ OSCE ODIHR, [„Understanding the need of Hate Crime Victims”](#) (Înțelegerea nevoilor victimelor infracțiunilor motivate de ură) (2020), p. 13. De exemplu, un număr semnificativ de persoane lesbiene, gay și bisexuale evită anumite locuri sau zone de teama de a fi agresate, amenințate sau hărțuite. În mod similar, 37-41 % dintre respondenții transsexuali și intersexuali au declarat că „adesea” sau „întotdeauna” evită anumite locuri sau zone din același motiv. FRA (2020), EU-LGBTI II: [„A long way to go for LGBTI equality”](#) (O cale lungă de parcurs către egalitate pentru persoanele LGBTI), p. 47.

alte persoane percepute ca având caracteristici protejate similare sau ca având legături cu victima⁵².

3.2.3. Efectele dăunătoare asupra societății în general

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură au, de asemenea, o puternică dimensiune societală. Acestea reprezintă o amenințare la adresa valorilor democratice, a stabilității și a păcii sociale⁵³ și amplifică diviziunile sociale, erodează coeziunea socială și declanșează represalii, având ca rezultat acte de violență și de combatere a violenței⁵⁴. Climatul de conflict, teamă, polarizare și radicalizare care rezultă din actele motivate de ură a fost confirmat, de asemenea, de respondenții la consultarea specifică a Comisiei.

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură au un impact dăunător asupra drepturilor fundamentale, în special asupra demnității umane, egalității și libertății de exprimare. Efectul lor descurajator asupra libertății de exprimare poate face ca utilizatorii platformelor de comunicare socială să nu se implice în dezbateri publice din cauza conținutului plin de ură pe care îl văd⁵⁵. De asemenea, ura otrăvește dialogul politic și are un impact asupra disponibilității cetățenilor de a se implica în politică și de a exercita funcții oficiale cu vizibilitate publică, cum ar fi ocuparea unor funcții de deputați în parlament, primari și politicieni⁵⁶. În ceea ce privește femeile din viața publică, un sondaj realizat în rândul a 123 de deputate în Parlamentul European a arătat că 46,9 % dintre respondente au declarat că au primit amenințări cu moartea sau amenințări cu violuri sau bătăi, iar 58,2 % au fost ținta atacurilor sexiste online pe rețelele sociale⁵⁷.

Jurnaliștii sunt adesea victime⁵⁸ ale discursurilor de incitare la ură pe platformele de comunicare socială și, prin urmare, pot ezita să se implice în dezbaterile publice⁵⁹. Deși discursuri de incitare la ură și amenințări sunt îndreptate împotriva tuturor jurnaliștilor, statisticile demonstrează că jurnalistele sunt supuse mai multor amenințări decât omologii lor

⁵² A se vedea FRA, „[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)” ([Asigurarea vizibilității infracțiunilor motivate de ură în Uniunea Europeană: recunoașterea drepturilor victimelor](#)) (2012), p. 19.

⁵³ A se vedea [Strategia și Planul de acțiune ale Organizației Națiunilor Unite privind discursurile de incitare la ură](#), mai 2019; [Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței](#) (Consiliul Europei).

⁵⁴ A se vedea Studiul comandat de Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al Parlamentului European, intitulat „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)” ([Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în UE și evaluarea abordărilor în materie de reglementare a conținutului online](#)), iulie 2020; OSCE, ODIHR, „[Legi privind infracțiunile motivate de ură: ghid practic](#)”, 2009.

⁵⁵ [Un studiu](#) din Norvegia arată că unul din cinci utilizatori ai platformelor de comunicare socială (19 %) se abține de la a se implica în dezbateri publice din cauza conținutului plin de ură pe care îl văd. Acest procent crește la 36 % în rândul utilizatorilor care aparțin grupurilor minoritare.

⁵⁶ A se vedea Studiul comandat de Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al Parlamentului European, intitulat „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)” ([Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în UE și evaluarea abordărilor în materie de reglementare a conținutului online](#)), iulie 2020.

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

⁵⁸ A se vedea Recomandarea Comisiei referitoare la garantarea protecției, a siguranței și a capacității jurnaliștilor și a celorlalți profesioniști din domeniul mass-mediei în Uniunea Europeană, [C \(2021\)6650 final](#), 16.9.2021.

⁵⁹ [Sondajul Eurobarometru 452 din 2016](#) a arătat că trei sferturi dintre jurnaliști s-au confruntat cu discursuri de incitare la ură pe platformele de comunicare socială, iar pentru jumătate dintre ei acest lucru îi determină să ezite să se implice în dezbaterile publice.

bărbați, în special sub forma hărțuirii online, a amenințărilor cu violul și omorul, precum și a incitării la ură pe criterii de gen⁶⁰. Aceste atacuri sunt uneori rezultatul unor campanii orchestrate menite să discrediteze sau să reducă la tăcere jurnalistele.

Discursurile de incitare la ură pot duce nu numai la conflicte, ci și la infracțiuni motivate de ură⁶¹. Dovezile indică o „piramidă a urii”⁶² sau o „scară a vătămării” care începe de la acte motivate de prejudecăți (de exemplu, hărțuire, ridiculizare, dezumanizare) și discriminare (de exemplu, economică, politică), avansând în direcția violenței motivate de prejudecăți, cum ar fi crimele, violurile, agresiunile, terorismul, extremismul violent, chiar genocidul⁶³. Cercetările arată legătura dintre tweet-uri specifice și discriminatorii postate într-un oraș și numărul mare de infracțiuni motivate de ură din orașul respectiv⁶⁴. Organizația Națiunilor Unite („ONU”) subliniază că „incitarea la violență care vizează comunități sau persoane pe baza identității lor poate contribui la facilitarea sau pregătirea atrocităților [...] și este atât un semnal de alarmă, cât și un indicator timpuriu al riscului acestor infracțiuni”⁶⁵.

Cercetările arată, de asemenea, că discursul de incitare la ură pe platformele de comunicare socială conduce la mai multe infracțiuni împotriva minorităților în lumea fizică⁶⁶. Discursurile de incitare la ură din mediul online au condus la o creștere a violenței împotriva refugiaților și imigranților, a minorităților etnice și religioase și a persoanelor LGBTIQ⁶⁷. Expunerea la discursuri de incitare la ură sau faptul de a fi vizat de discursuri de incitare la ură poate contribui, de asemenea, la procesul de radicalizare și de extremism violent. Acestea pot fi exprimate online și offline prin vorbire și propagandă, dar pot conduce, de asemenea, la atacuri extremiste violente sau la atacuri teroriste. Acest lucru poate avea consecințe perturbatoare și fatale pentru societate⁶⁸.

Reamintind că internetul a oferit o nouă dimensiune pentru exprimarea discursurilor sexiste de incitare la ură, Consiliul Europei a subliniat că discursurile sexiste de incitare la ură „pot escalada sau incita la acte extrem de ofensatoare și amenințătoare, inclusiv la abuzuri sau violență sexuală, la acțiuni potențial letale sau la autovătămare”⁶⁹. Apariția unor grupuri și comunități online, cum ar fi Manosfera⁷⁰ și Incel⁷¹, care oferă forumuri internaționale

⁶⁰ Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, Declarația Raportului special privind violența împotriva femeilor, cauzele și consecințele acesteia.

⁶¹ Consiliul Europei, [Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței](#).

⁶² A se vedea [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ A se vedea [raportul de cercetare](#) publicat în cadrul proiectului SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness - Învățare socială și emoțională pentru sensibilizare reciprocă) al European Schoolnet, p. 33.

⁶⁴ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.2.3.

⁶⁵ Organizația Națiunilor Unite, [Planul de acțiune](#) pentru lideri și actori religioși de prevenire a incitării la violență care ar putea conduce la atrocități, iulie 2017.

⁶⁶ De exemplu, un [studiu](#) realizat de proiectul HateLab al Universității Cardiff a constatat că, atunci când numărul „tweet-urilor de incitare la ură” care provin dintr-un singur loc a crescut, a crescut și numărul de infracțiuni rasiale și religioase agravate – printre care se numără violența, hărțuirea și distrugerile.

⁶⁷ Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2018 referitoare la intensificarea violenței cu caracter neofascist în Europa [\[2018/2869 \(RSP\)\]](#).

⁶⁸ A se vedea, de asemenea, [„Hate Speech and Radicalisation Online”](#) (Discursuri de incitare la ură și radicalizare online), Raportul de cercetare OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner și Jakob Guhl (Eds.), 2019.

⁶⁹ [Recomandarea](#) CM/Rec (2019)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind prevenirea și combaterea sexismului, 27 martie 2019, p. 9.

⁷⁰ Forum online care se opune feminismului, în cadrul căruia bărbații se reunesc pentru a discuta despre gen, egalitate și masculinitate cu un accent pro-masculin, nota de subsol 59 Centrul de asistență digitală pentru tineret, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing” \(Internetul furios: O amenințare la adresa egalității de gen, a democrației și a bunăstării\)](#) (2020).

suplimentare pentru a promova și a răspândi misoginie și ostilitate față de femei, reprezintă o preocupare deosebită în acest sens⁷².

3.2.4. *Amploarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură*

Unul din 10 respondenți LGBTIQ (11 %) la un sondaj realizat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) a indicat că a fost atacat fizic sau sexual pentru că era LGBTIQ (respondenții transsexuali și intersexuali confruntându-se cu atacuri fizice sau sexuale la rate mai mari în acest interval de timp: 17 % și, respectiv, 22 %), și 51 % dintre respondenții cu vârste cuprinse între 15 și 17 ani au declarat că sunt hărțuiți la școală⁷³.

Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură împotriva persoanelor de origine asiatică, în special a celor de origine chineză, sau a celor percepute ca fiind de origine asiatică, au crescut în timpul pandemiei de COVID-19⁷⁴, inclusiv atacurile și bătăile cu caracter rasist, agresiunile violente, amenințările și abuzurile rasiste⁷⁵. Un sondaj realizat de FRA arată că respondenții romi și cei cu origini subsahariene sau nord-africane se confruntă cu rate mai ridicate de discriminare, hărțuire și violență motivate de ură⁷⁶.

Potrivit unui sondaj din 2018 privind antisemitismul, realizat de FRA, 40 % dintre evreii din UE se tem că vor fi atacați fizic⁷⁷. Rezultatele unui sondaj FRA din 2017 privind minoritățile și discriminarea în UE⁷⁸ arată că 27 % dintre musulmani s-au confruntat cu incidente de hărțuire motivată de ură în ultimele 12 luni, acest procent fiind mai mare (31 %) în rândul femeilor musulmane care poartă vălul în public.

Femeile, în special femeile tinere, sunt vizate de discursurile de incitare la ură bazate pe gen, online sau offline⁷⁹. Potrivit unui sondaj global din 2020, 52 % dintre femeile și fetele tinere au fost victime ale violenței online, inclusiv ale amenințărilor⁸⁰.

În plus, există și cazul persoanelor care trăiesc la intersecția a două sau mai multe caracteristici protejate, cum ar fi femeile de culoare, care sunt cu 84 % mai susceptibile decât femeile albe să fie menționate în tweet-urile abuzive sau „problematic”⁸¹.

⁷¹ O mișcare/comunitate care a dobândit notorietate în special în ultimii ani; „the INvoluntary Celibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society” (Bărbații celibatari involuntari dau vina pe femei, pe bărbații avizi sexual și pe societate pentru nenorocul lor), Centrul de asistență digitală pentru tineret, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing” \(Internetul furios: O amenințare la adresa egalității de gen, a democrației și a bunăstării\)](#) (2020).

⁷² Centrul de asistență digitală pentru tineret, [„The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing” \(Internetul furios: O amenințare la adresa egalității de gen, a democrației și a bunăstării\)](#) (2020).

⁷³ FRA, [Ancheta UE privind persoanele LGBTI II](#) (2020).

⁷⁴ Consiliul Europei, ECRI, [Raportul anual privind activitățile ECRI](#), martie 2021; [Human Rights Watch](#), „COVID-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide” (COVID-19 alimentează rasismul împotriva persoanelor asiatice și xenofobia la nivel mondial), 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), „Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide” (COVID-19 alimentează rasismul împotriva persoanelor asiatice și xenofobia la nivel mondial), 2020.

⁷⁶ FRA, [„EU-MIDIS II: Al doilea sondaj al Uniunii Europene privind minoritățile și discriminarea”](#) (2017).

⁷⁷ FRA, [„Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU” \(Experiențe și percepții legate de antisemitism – Al doilea sondaj referitor la discriminarea și infracțiunile motivate de ură împotriva evreilor din UE\)](#), 10 decembrie 2018.

⁷⁸ FRA, Al doilea sondaj al Uniunii Europene privind minoritățile și discriminarea, 21 septembrie 2017.

⁷⁹ Council of Europe, [„Combating sexist hate speech” \(Combaterea discursurilor sexiste de incitare la ură\)](#).

⁸⁰ A se vedea [sondajul](#) realizat de World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts cu ajutorul platformei de raportare U a UNICEF, februarie 2020.

ONU și-a exprimat îngrijorarea cu privire la discursul de incitare la ură la adresa persoanelor în vârstă, care „a apărut în dezbaterile publice și pe platformele de comunicare socială ca expresie a resentimentelor intergeneraționale”⁸². Persoanele cu handicap sunt mai expuse riscului de a fi victime ale infracțiunilor săvârșite prin violență, inclusiv ale infracțiunilor motivate de ură, sau de a se confrunta cu discursuri de incitare la ură decât alte persoane⁸³. Feedbackul la consultarea Comisiei a arătat că, în unele țări, 21 % dintre infracțiunile motivate de ură raportate autorităților sunt săvârșite împotriva persoanelor cu handicap⁸⁴. În general, victimele sunt vizate pur și simplu pentru că au un handicap, sunt percepute ca având un handicap sau sunt asociate cu o persoană cu handicap⁸⁵. În plus, Organizația Mondială a Sănătății consideră că este probabil ca abuzul persoanelor în vârstă să devină o problemă din ce în ce mai mare din cauza îmbătrânirii populației⁸⁶.

Aceste cifre reprezintă doar vârful aisbergului din cauza subraportării și a înregistrării insuficiente a incidentelor⁸⁷ și a metodelor necomparabile de colectare a datelor⁸⁸. De exemplu, sursele⁸⁹ arată că 88 % dintre atacurile fizice motivate de ură împotriva romilor nu au fost raportate, iar 79 % dintre evreii care au fost victime ale hărțuirii antisemite nu au raportat cel mai grav incident poliției sau niciunei alte organizații. De asemenea, doar unul din cinci (21 %) cazuri de violență fizică sau sexuală împotriva persoanelor LGBTIQ au fost raportate⁹⁰. Vârsta este un exemplu în care lipsa recunoașterii ca motiv care dă naștere unor discursuri de incitare la ură și infracțiuni motivate de ură, precum și lipsa sancțiunilor pentru infracțiunile conexe duc la o raportare mai scăzută și la lipsa de informații cu privire la amploarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură împotriva persoanelor în vârstă⁹¹. În special, platforma AGE⁹² deplânge această „realitate ascunsă, în ciuda nivelurilor îngrijorătoare de prevalență în întreaga Europă” și subliniază lipsa de vizibilitate și de protecție a victimelor în vârstă care este accentuată de lipsa de conștientizare a vârstei ca motiv care ar putea incita la infracțiuni motivate de ură.

⁸¹ Amnesty International, [„Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter”](#) (Constatările Troll Patrol: Utilizarea externalizării spre public, a științelor datelor și a învățării programate pentru a măsura violența și abuzurile împotriva femeilor pe Twitter), 2018.

⁸² ONU, Sinteză politică: [„The Impact of COVID-19 on older persons”](#) (Impactul COVID-19 asupra persoanelor în vârstă), mai 2020.

⁸³ FRA, [„Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities”](#) (Protecție egală pentru toate victimele infracțiunilor motivate de ură. Cazul persoanelor cu handicap), martie 2015.

⁸⁴ A se vedea studiul justificativ, anexa VII.

⁸⁵ FRA, [„Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities”](#) (Protecție egală pentru toate victimele infracțiunilor motivate de ură. Cazul persoanelor cu handicap), martie 2015, p. 2.

⁸⁶ Organizația Mondială a Sănătății, [„Elder Abuse”](#) (Abuzurile asupra persoanelor în vârstă), 2021.

⁸⁷ A se vedea, de asemenea, ODIHR al OSCE, [care afirmă](#) că lipsa înregistrării infracțiunilor motivate de ură înseamnă că victimele și nevoile acestora rămân adesea invizibile, 16 noiembrie 2020.

⁸⁸ Conform studiului justificativ, bazat pe consultarea părților interesate, majoritatea părților interesate au considerat că incidentele legate de discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură au fost subraportate în statele lor membre.

⁸⁹ A se vedea studiul FRA [„Roma and Travellers in Six Countries”](#) (Romii și travellers în șase țări), 2020, și studiul FRA [„Experiențe și percepții ale antisemitismului – Al doilea sondaj referitor la discriminarea și infracțiunile motivate de ură împotriva evreilor din UE”](#) (2018).

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, [„A long way to go for LGBTI equality”](#) (O cale lungă până la realizarea egalității pentru persoanele LGBTI), p. 38 și 46.

⁹¹ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe este o rețea europeană de organizații non-profit formată din și pentru persoanele cu vârsta de peste 50 de ani; a se vedea răspunsul AGE Platform Europe la consultarea Comisiei.

3.2.5. Răspunsul de drept penal în statele membre

Gravitatea impacturilor descrise mai sus a determinat statele membre să incrimineze anumite forme de discursuri de incitare la ură și de infracțiuni motivate de ură. Incriminarea acestor comportamente transmite mesajul unei dezaprobări sociale specifice. Este un indiciu al gravității și al pericolului specific pe care le prezintă aceste comportamente, ca fiind deosebit de distructive în ceea ce privește drepturile fundamentale.

Ca urmare a transpunerii deciziei-cadru în legislația națională, **discursul de incitare la ură** este incriminat în toate statele membre pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență, origine națională sau etnică⁹³. Mai mult, statele membre au incriminat în mod explicit discursurile de incitare la ură și pentru alte caracteristici protejate: 20 de state membre incriminează discursurile de incitare la ură pe criterii de orientare sexuală⁹⁴ și 17 state membre pe criterii de sex/gen⁹⁵. În plus, 14 state membre incriminează discursurile de incitare la ură pe criterii de handicap⁹⁶ și 6 state membre pe criterii de vârstă⁹⁷. Totodată, 8 state membre⁹⁸ au incriminat discursul de incitare la ură (fie în mod alternativ, fie în plus) fără a defini caracteristicile protejate ale grupurilor, lăsând deschisă incriminarea discursului de incitare la ură, cu scopul de a proteja orice grup minoritar sau parte a populației⁹⁹.

Infracțiunile motivate de ură sunt, de asemenea, incriminate pe scară largă în statele membre, fie ca infracțiune de sine stătătoare pentru anumite infracțiuni, fie ca circumstanță agravantă generală pentru toate infracțiunile comise cu mobil bazat pe prejudecăți. Pe lângă incriminarea infracțiunilor motivate de ură pe criterii de rasă, culoare, religie, descendență sau origine națională sau etnică ca urmare a transpunerii deciziei-cadru în legislația națională, 19 state membre incriminează infracțiunile motivate de ură pe criterii de orientare sexuală¹⁰⁰ și 17 state membre pe criterii de sex/gen¹⁰¹. În plus, 13 state membre incriminează infracțiunile motivate de ură pe criterii de handicap¹⁰² și 10 state membre pe criterii de vârstă¹⁰³. Mai mult decât atât, 15 state membre¹⁰⁴ permit instanțelor naționale să ia în

⁹³ Acestea sunt motivele prevăzute în decizia-cadru menționată mai sus, a se vedea, de asemenea, studiul justificativ, secțiunile 4.2.1 și 4.3.1. Cu toate acestea, transpunerea nu a fost întotdeauna corectă sau completă. Acesta este motivul pentru care Comisia a inițiat acțiuni de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unor state membre.

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

⁹⁵ Din acest grup, 14 state membre (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT și SI) se referă în mod specific la criteriul sexului/genului, iar 10 state membre (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) se referă (alternativ sau în plus) la criteriul identității de gen și 2 state membre (BE și EL) se referă la criteriul caracteristicilor sexuale.

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 De exemplu, legislația germană incriminează discursurile de incitare la ură împotriva grupurilor care împărtășesc caracteristici specifice, cum ar fi grupurile rasiale sau religioase, dar și „împotriva unor părți ale populației”.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Este important de remarcat faptul că unele state membre incriminează infracțiunile specifice numai în ceea ce privește orientarea sexuală.

¹⁰¹ Din acest grup, 13 state membre (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) se referă în mod specific la criteriul sexului/genului, iar 11 state membre (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) se referă (alternativ sau în plus) la criteriul identității de gen și 4 state membre (BE, EL, FR, MT) se referă la criteriul caracteristicilor sexuale.

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.

considerare motivul autorului pentru orice infracțiune atunci când decid sancțiunea penală, fie ca alternativă, fie ca o completare la o infracțiune de sine stătătoare privind infracțiunile motivate de ură. Unele state membre au lăsat, de asemenea, nedefinite caracteristicile protejate pentru a acoperi eventual infracțiunile motivate de ură bazate pe orice formă de intoleranță.

3.3. Dimensiunea transfrontalieră a discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură

Dimensiunea transfrontalieră a discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură este evidențiată de **natura și de impactul** acestor fenomene, precum și de existența unei **nevoi speciale de a le combate pornind de la o bază comună**.

Acest lucru este evident pentru **discursurile de incitare la ură** din mediul online. Având în vedere caracterul transfrontalier al internetului, discursul online de incitare la ură se răspândește rapid și este accesibil tuturor, oriunde. Astfel, grupurilor motivate de ură le este mai ușor să își extindă publicul la țările care se confruntă cu situații politice sau sociale similare.¹⁰⁵ Dimensiunea transfrontalieră a fost, de asemenea, evidențiată de majoritatea părților interesate care au răspuns la consultarea specifică a Comisiei, inclusiv prin exemple specifice¹⁰⁶. De exemplu, discursurile de incitare la ură pe criterii de caracteristici sexuale și în special persoanele intersexuale au devenit din ce în ce mai mult ținta discursurilor de incitare la ură comise de grupuri care își desfășoară activitatea la nivel transfrontalier¹⁰⁷. Omniprezența discursului de incitare la ură pe criterii de gen a fost, de asemenea, subliniată de Consiliul Europei¹⁰⁸, solicitând măsuri mai ferme de combatere a acestuia.

Cu toate acestea, mesaje de incitare la ură exprimate offline (de exemplu, în presa scrisă, în transmisiile de televiziune, în discursul politic sau în evenimentele sportive) au o dimensiune transfrontalieră demonstrată de impactul lor, deoarece sunt ușor de reprodus și de difuzat pe scară largă la nivel transfrontalier. Peste 80 % dintre respondenții la consultarea specifică au considerat că discursurile de incitare la ură offline au un efect de propagare la nivel transfrontalier¹⁰⁹. Aceștia indică faptul că mesaje de incitare la ură sunt elaborate și difuzate de rețele cu membri din mai multe țări. De asemenea, ei indică faptul că ideologiile care stau la baza mesajelor de incitare la ură sunt elaborate la nivel internațional și, prin urmare, sunt fenomene transfrontaliere¹¹⁰.

¹⁰⁵ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.3.4. Anti-Defamation League, „[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)” ([Soldații lui Odin SUA: Grupul extremist împotriva refugiaților europeni sosește în America](#)), 2016; „Soldiers of Odin” (Soldații lui Odin) sunt un grup controversat de ideologie anti-imigranți, antimusulmani și refugiați, creat în Finlanda și care s-a răspândit până în Statele Unite.

¹⁰⁶ Un exemplu concret al efectului de propagare a discursului online de incitare la ură la nivel transfrontalier este campania #DefendEurope a mișcării intelectuale de extremă dreaptă „Nouvelle Droite” din Franța, care evidențiază amploarea cooperării transideologice și transfrontaliere și mobilizarea extremei drepte în întreaga lume, și anume Regatul Unit, Austria, Franța, Germania, Suedia, Țările de Jos, Norvegia, Italia și SUA; a se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.3.4.

¹⁰⁷ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.2.4.

¹⁰⁸ [Recomandarea](#) CM/Rec (2019)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind prevenirea și combaterea sexismului, 27 martie 2019.

¹⁰⁹ A se vedea studiul justificativ, anexa VI.

¹¹⁰ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 4.2.4.; a se vedea, de asemenea, anexa VII la studiul justificativ, în care sunt incluse o varietate de exemple de impact transfrontalier al discursurilor de incitare la ură offline, cum ar fi cele legate de funcționarea organizației elene de extremă dreaptă Zorii Aurii, și sunt făcute comparații cu

Dimensiunea transfrontalieră a **infracțiunilor motivate de ură** este direct legată de dimensiunea transfrontalieră a discursului de incitare la ură. Ura călătorește dincolo de frontierele naționale, conducând la o spirală a violenței. În mod similar discursurilor de incitare la ură, ideologiile care stau la baza infracțiunilor motivate de ură pot fi elaborate la nivel internațional și pot fi partajate rapid online. Infracțiunile motivate de ură pot fi comise de rețele cu membri din mai multe țări (din interiorul sau din afara UE) care inspiră, organizează sau desfășoară atacuri fizice. Counter Extremism Project¹¹¹, Soufan Center¹¹² și Anti-Defamation League¹¹³ oferă exemple de activitate transnațională a diferitelor grupuri care influențează și inspiră dincolo de frontiere. Infracțiunile motivate de ură pot crea, de asemenea, un climat de teamă sau conflicte sociale, care se pot răspândi de la un stat membru al UE la altul¹¹⁴. Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură pot duce, de asemenea, la radicalizare și la crearea de grupuri extremiste violente, care traversează frontierele și sunt unificate în ideologia lor.

De asemenea, același fenomen poate duce la replicarea infracțiunilor motivate de ură în altă țară sau la apariția unor modele subsecvente, care reflectă infracțiunea săvârșită în țara în care a avut loc prima dată. Acest lucru se poate întâmpla și atunci când există un nivel ridicat de publicitate cu privire la anumite infracțiuni motivate de ură, incitând alte persoane să comită infracțiuni similare („efect de imitație”). Pe lângă săvârșirea efectivă a unei infracțiuni motivate de ură, impactul psihologic asupra persoanelor și societății poate depăși cu ușurință frontierele, provocând un mediu de teamă și conflicte sociale. Infracțiunile și evenimentele care au loc în diferite părți ale lumii au avut un impact asupra mai multor țări, inclusiv mișcarea Black Lives Matter. Impactul de propagare a infracțiunilor motivate de ură la nivel transfrontalier a fost recunoscut de majoritatea respondenților la consultarea Comisiei¹¹⁵.

Acest proces este unul global și are impact indiferent de originea sa geografică. UE poate acționa ca un model demn de urmat în întreaga lume, iar ideile și inițiativele lansate în alte părți pot contribui la o acțiune mai eficientă în Europa.

Acest context subliniază **necesitatea specială de a combate discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură pe o bază comună.**

Necesitatea specială de a aborda aceste fenomene pornind de la o bază comună rezultă din impacturile grave ale discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură asupra valorilor fundamentale ale UE consacrate la articolul 2 din TUE. Protejarea valorilor noastre comune necesită acțiuni comune.

Consecințele negative ale discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură depășesc impactul asupra victimelor individuale și pot afecta grupuri sau comunități de

diseminarea offline și cu efectul de propagare a teoriilor conspirației în statele membre – cum ar fi „Teoria marii înlocuiri” prin evenimente offline, manifestații și „cascadorii publicitare”.

¹¹¹ Counter Extremism Project, [„Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures”](#) (Extremism și terorism violent de extremă dreaptă - Conectivitate transnațională, definiții, incidente, structuri și contramăsuri), 2020, p. 12, 79 și 145.

¹¹² Soufan Center, [„White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement”](#) (Extremismul supremației albe: Ascensiunea transnațională a mișcării supremației albe violente), 2019, p. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, [„Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy”](#) (Ura dincolo de frontiere: internaționalizarea supremației albe).

¹¹⁴ A se vedea studiul justificativ, secțiunea 5.2.4.

¹¹⁵ A se vedea studiul justificativ, secțiunile 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 și 5.2.5.

persoane care trăiesc în țări diferite. Neincriminarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură în unele state membre poate submina eforturile de combatere eficace a acestor fenomene și poate facilita efectele de propagare. Lipsa unei abordări comune a incriminării duce, de asemenea, la lacune și la o protecție inegală a victimelor unor astfel de acte în întreaga UE, întrucât numai persoanele care sunt recunoscute ca victime ale criminalității au acces la măsurile reparatorii și de sprijin prevăzute de legislația UE. În plus, o abordare fragmentată poate trimite publicului mesaje mixte cu privire la faptul că astfel de acte nu sunt luate în serios și pot fi săvârșite cu impunitate¹¹⁶, că sunt considerate „normale” sau chiar percepute în unele țări drept legitimarea și/sau tolerarea de către stat a unui astfel de comportament¹¹⁷.

În plus, necesitatea specială de a combate discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură pornind de la o bază comună decurge din eforturile individuale ale statelor membre de a incrimina pe cont propriu diferite forme de infracțiuni motivate de ură și de discursuri de incitare la ură. O astfel de abordare duce la fragmentare și la lipsa unor condiții de concurență echitabile pentru persoanele care pot fi victime ale discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură.

3.4. Evoluțiile criminalității

Potrivit ONU, în ultimii ani s-a înregistrat o creștere alarmantă a discursurilor de incitare la ură și a incitării la ură online și offline¹¹⁸. Într-adevăr, începând din 2007, atunci când Comisia a propus sancționarea actelor rasiste și xenofobe în toate statele membre, s-a înregistrat o creștere constantă a discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură¹¹⁹. Această creștere este legată de schimbările din mediul social, economic și tehnologic. Majoritatea respondenților (peste 60 %) la consultarea specifică a Comisiei au recunoscut, de asemenea, creșterea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură între 2018 și 2020, în comparație cu perioada anterioară cuprinsă între 2015 și 2017. Printre factorii care au determinat acest lucru s-au numărat creșterea fluxurilor de migrație, crizele economice și sociale (inclusiv pandemia de COVID-19) și îmbunătățirea accesului la informațiile online, inclusiv utilizarea rețelelor sociale, ceea ce a dus la o partajare rapidă a conținutului.¹²⁰

Internetul oferă un canal pentru discursurile online de incitare la ură din ce în ce mai numeroase și mai ușor de partajat. Autorii discursurilor de incitare la ură în mediul online sunt provocați și dezinhibați de un sentiment de anonimitate și de impunitate pe internet, ceea ce sporește riscul ca aceștia să continue să comită astfel de infracțiuni.

Creșterea numărului de persoane și grupuri extremiste violente în întreaga Europă a fost unul dintre factorii care au contribuit la polarizare și radicalizare în societate. Acest lucru a condus, la rândul său, la creșterea incidenței discursurilor de incitare la ură împotriva grupurilor

¹¹⁶ A se vedea nota de subsol 5, Consiliul European, Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței, [Recomandarea de politică generală ECRI nr. 15 privind combaterea discursului de incitare la ură](#), 8 decembrie 2015.

¹¹⁷ CEDO, hotărârea din 17.1.2017, Király și Dömötör împotriva Ungariei.

¹¹⁸ Organizația Națiunilor Unite, [Planul de acțiune](#) pentru lideri și actori religioși de prevenire a incitării la violență care ar putea conduce la atrocități, iulie 2017.

¹¹⁹ „[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)” (Discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în UE și evaluarea abordărilor în materie de reglementare a conținutului online), Departamentul tematic pentru drepturile cetățenilor și afaceri constituționale al Parlamentului European, iulie 2020.

¹²⁰ A se vedea studiul justificativ, secțiunile 4.2.1, 4.3.1 și 4.3.2.

marginalizate și a femeilor. În 2019, Parlamentul European a recunoscut acest lucru într-o rezoluție referitoare la „ascensiunea violenței cu caracter neofascist în Europa” și a invitat statele membre să condamne și să sancționeze „infrațiunile motivate de ură, discursurile de incitare la ură și găsierea de țapi ispășitori din partea politicienilor și a funcționarilor publici [...], întrucât acestea fac în mod direct ca ura și violența în societate să fie considerate normale și le încurajează”¹²¹.

ECRI a subliniat ascensiunea discursurilor de incitare la ură ultranaționaliste, xenofobe, rasiste și homofobe/transfobe în diferitele campanii electorale din 2019, acestea răspândindu-se din ce în ce mai mult și stabilind adesea tonul pe rețelele de socializare¹²². Potrivit ECRI, observațiile insultătoare și degradante cu privire la membrii grupurilor minoritare sunt în prezent mai ușor de acceptat decât în trecut. Într-adevăr, Consiliul Europei a transmis un semnal de alarmă cu privire la situația în care Europa „se confruntă cu o realitate șocantă: infrațiunile antisemite, antimusulmane și alte infrațiuni motivate de ură rasială sunt în creștere într-un ritm alarmant”¹²³.

Pandemia de COVID-19 a creat o atmosferă în care discursul de incitare la ură a înflorit, devenind „un tsunami de ură și xenofobie”¹²⁴. Europol¹²⁵ a subliniat modul în care pandemia de COVID-19 și crizele economice și sociale care au urmat au dus la înăsprirea atitudinilor și la o mai mare acceptare a intimidării, inclusiv a apelurilor la comiterea de acte violente. În raportul său anual pentru 2020, ECRI a subliniat expunerea crescută la discursuri de incitare la ură și la violență a anumitor grupuri¹²⁶ acuzate de a fi vectori majori ai virusului. Printre acestea se numără romii și migranții, al căror acces la asistență medicală și la măsurile de sprijin public a devenit și mai dificil¹²⁷, precum și persoanele de origine asiatică sau cele percepute ca fiind de origine asiatică¹²⁸. De asemenea, s-a înregistrat o creștere a teoriilor conspirației împotriva anumitor grupuri, ceea ce a condus la discursuri de incitare la ură și la infrațiuni motivate de ură¹²⁹. Cercetările arată, de exemplu, că în primele două luni ale anului 2021 (în timpul pandemiei), în comparație cu aceeași perioadă din 2020 (înainte de pandemie), a avut loc o creștere de șapte ori a postărilor antisemite pe conturile/canalele franceze evaluate și o creștere de peste 13 ori pe cele germane¹³⁰.

¹²¹ Parlamentul European, Rezoluția Parlamentului European din 25 octombrie 2018 referitoare la intensificarea violenței cu caracter neofascist în Europa [2018/2869 (RSP)], P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [Raportul anual al ECRI pe 2019](#).

¹²³ [Declarația](#) dnei Marija Pejčinović Burić, secretar general al Consiliului Europei, 27 februarie 2020.

¹²⁴ [Apelul global](#) al Secretarului General al Organizației Națiunilor Unite, António Guterres, de a aborda și combate discursul de incitare la ură legat de COVID-19, la New York, 8 mai 2020.

¹²⁵ [Raportul Europol privind situația și tendințele terorismului în Uniunea Europeană, 2021](#), p. 28.

¹²⁶ A se vedea, de asemenea, [„European Voice against Racism”](#) (Vocea europeană împotriva rasismului), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; a se vedea, de asemenea, [sedința extraordinară a Biroului ECRI și schimbul de opinii cu directorul FRA și cu Reprezentantul Special al UE pentru drepturile omului – Știri ale Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței \(ECRI\) \(coe.int\)](#).

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, [Raportul anual privind activitățile ECRI](#), martie 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”](#) (De pe margine în prim-plan: Cum au reacționat mișcările de extremă dreaptă din întreaga lume la COVID-19) (iulie 2020); A se vedea, de asemenea, [rezultatele](#) consultării organizate de Centrul de dialog internațional și de Consiliul european al liderilor religioși/religiilor pentru pace în Europa, 20 aprilie 2021.

¹³⁰ A se vedea studiul elaborat de Institute for Strategic Dialogue pentru Comisia Europeană, [„The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#), A study of French and German content” (Creșterea antisemitismului online în timpul pandemiei - studiu cu date din Franța și Germania), aprilie 2021.

Pandemia a subliniat, de asemenea, tensiunile intergeneraționale și a generat o reapariție a mesajelor ostile pe platformele de comunicare socială, calificate drept discursuri de incitare la ură împotriva persoanelor în vârstă, care, ca o categorie vulnerabilă, au fost mai vizate de abuzuri în timpul pandemiei și mai predispușe să devină victime ale discursurilor de incitare la ură și ale infracțiunilor motivate de ură¹³¹.

Persoanele care se identifică drept persoane LGBTIQ au cunoscut o creștere a violenței de la începutul pandemiei¹³². „Orientarea sexuală sau identitatea de gen” a fost al treilea cel mai comun criteriu în rândul infracțiunilor motivate de ură raportate (18,35 %) în Raportul privind infracțiunile motivate de ură pentru 2019 al Biroului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR) – o creștere în comparație cu 2018 (14,61 %) ¹³³. De asemenea, discursurile de incitare la ură bazate pe gen s-au intensificat în Europa, în mediul online și offline și în toate formele de interacțiune socială (de exemplu, la școală, la locul de muncă, în spațiile publice). Toate formele de violență cibernetică bazată pe gen împotriva femeilor, inclusiv discursurile misogine de incitare la ură, au fost din ce în ce mai frecvente înainte de COVID-19, ceea ce a condus la normalizarea violenței împotriva femeilor. Într-un raport¹³⁴ privind hărțuirea online a miniștrilor de sex feminin, Centrul de excelență pentru comunicații strategice al NATO (Strategic Communications Centre of Excellence) a constatat că subiectele care au generat cele mai abuzive mesaje online au fost pandemia de COVID-19, imigrația, relațiile UE și politica socială liberală.

Analizând evoluțiile legislative recente, în ultimii ani se poate observa o creștere progresivă a incriminării din alte motive decât cele prevăzute în decizia-cadru. În prezent, 11 state membre¹³⁵ au inițiat propuneri legislative sau procese pentru a incrimina și mai mult discursurile de incitare la ură și/sau infracțiunile motivate de ură. Dintre acestea, nouă state membre¹³⁶ au propus adăugarea anumitor criterii la legislația lor privind discursurile de incitare la ură și/sau infracțiunile motivate de ură.

4. Valoarea adăugată a extinderii listei infracțiunilor UE

4.1. Un răspuns eficace la nivelul UE

Pe baza evaluării prezentate mai sus, Comisia consideră că această inițiativă este cel mai eficace răspuns la provocările identificate la nivelul UE. În special, numai o inițiativă comună la nivelul UE poate proteja în mod eficace valorile comune consacrate la articolul 2 din TUE,

¹³¹ A se vedea feedbackul AGE Platform Europe la consultarea Comisiei, [declarația](#) Secretarului General al Organizației Națiunilor Unite, António Guterres, și studiul justificativ, secțiunea 4.2.1.

¹³² A se vedea Comitetul de coordonare al Consiliului Europei privind combaterea discriminării, diversitatea și incluziunea, „[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)” (COVID-19: O analiză a dimensiunilor antidiscriminării, diversității și incluziunii în statele membre ale Consiliului Europei) (2020), p. 19. A se vedea, de asemenea, [Raportul FRA din 2019 privind pandemia și impactul său asupra drepturilor fundamentale](#), raportul FRA intitulat „[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)” (Pandemia provocată de coronavirus și drepturile fundamentale: analiza unui an) (2021) și [raportul ECRI 2020](#).

¹³³ ODIHR, [Raport privind infracțiunile motivate de ură](#), 2019; a se vedea [rapoartele de presă](#) potrivit cărora, în Spania, infracțiunile motivate de ură împotriva persoanelor LGBTIQ au crescut cu 43 % în prima jumătate a anului 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. A se vedea studiul justificativ, secțiunea 3.7. Trebuie menționat în special faptul că reforma propusă în Italia nu a fost adoptată.

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

care sunt subminate de toate formele de discurs de incitare la ură și de infracțiunile motivate de ură, indiferent de persoanele și grupurile vizate.

Un efort comun poate răspunde în mod eficace și consecvent provocărilor generate de caracterul transfrontalier al celor două fenomene, precum și de amploarea și tendința de creștere a acestora. Având în vedere actualele abordări divergente și fragmentate în materie penală ale statelor membre, precum și impactul limitat al acestora la nivelul UE, prezenta inițiativă abordează în mod cuprinzător problema transfrontalieră.

Numai o abordare comună a incriminării discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură la nivelul UE poate asigura o protecție coerentă a victimelor unor astfel de acte în întreaga UE. Aceasta include accesul victimelor la măsurile speciale de protecție acordate celor mai vulnerabile victime ale criminalității în temeiul Directivei privind drepturile victimelor. Având în vedere dimensiunea transfrontalieră a discursului de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură, precum și necesitatea unei soluții de drept penal, cooperarea dintre autoritățile judiciare va fi crucială. Un răspuns comun în materie de justiție penală poate îmbunătăți încrederea reciprocă și cooperarea judiciară, care reprezintă principiile de bază ale unui spațiu de libertate, securitate și justiție al UE, cu respectarea drepturilor fundamentale.

4.2. Lipsa unor alternative la extinderea listei de infracțiuni ale UE

Deși pot exista unele suprapuneri cu anumite domenii ale criminalității enumerate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE¹³⁷, normele minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor pentru discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură ca atare nu au putut fi adoptate deocamdată la nivelul UE.

În special, suprapunerea parțială dintre „infracțiunile informatice” și infracțiunile motivate de ură și discursurile de incitare la ură nu ar permite adoptarea unor norme minime de drept penal care să acopere toate formele de discursuri de incitare la ură, indiferent de mijloacele utilizate. Aceasta ar putea permite adoptarea unor norme minime privind discursurile de incitare la ură partajate prin intermediul internetului, dar nu și a discursurilor de incitare la ură săvârșite și partajate prin alte mijloace. De exemplu, prin partajarea publică sau distribuirea de cadre sau imagini, în cadrul adunărilor publice (de exemplu, evenimente sportive), difuzate la televiziune și în discursul politic. Aceasta ar însemna că ar exista un cadru unic armonizat la nivelul UE în materie de drept penal pentru discursurile de incitare la ură comise prin mijloace digitale, față de o abordare divergentă și fragmentată în întreaga UE în ceea ce privește discursurile de incitare la ură comise prin alte mijloace. O separare similară, nejustificată ar apărea între incriminarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură, întrucât infracțiunile motivate de ură nu ar fi acoperite de temeiul juridic al „infracțiunilor informatice”. O astfel de incriminare fragmentară nu poate aborda în mod eficace și cuprinzător aceste fenomene strâns legate între ele.

Anumite cazuri de infracțiuni motivate de ură ar putea fi considerate, în anumite circumstanțe, ca intrând sub incidența „terorismului” și calificate drept infracțiuni de terorism, și anume în cazul în care se poate stabili o intenție de terorism. De exemplu, intenția de a intimida

¹³⁷ Există, de asemenea, suprapuneri între diferitele domenii existente ale infracțiunilor UE, cum ar fi „criminalitatea organizată” și „traficul ilegal de droguri” sau „exploatarea sexuală a femeilor”, care sunt totuși recunoscute ca domenii distincte ale criminalității.

substanțial o populație¹³⁸. În pofida unor astfel de suprapuneri, „terorismul” și definiția infracțiunilor de terorism nu se vor aplica tuturor cazurilor de infracțiuni motivate de ură și, prin urmare, nu pot fi utilizate pentru a incrimina în mod exhaustiv discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură.

În acest context, se pare că numai identificarea discursurilor de incitare la ură și a infracțiunilor motivate de ură ca domeniu nou și distinct al criminalității, în sine, poate permite o abordare eficace și cuprinzătoare a acestor fenomene în materie de drept penal la nivelul UE.

Din acest motiv, se poate considera că această inițiativă a Comisiei respectă principiul subsidiarității, care pare a fi inerent îndeplinirii criteriilor prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. În plus, această inițiativă este proporțională cu obiectivul urmărit. În special, inițiativa nu creează, în sine, nicio sarcină financiară sau administrativă pentru UE, guvernele naționale, autoritățile regionale sau locale, operatorii economici sau cetățeni.

5. Concluzie

Necesitatea urgentă de a aborda discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură în întreaga UE implică eforturi comune și angajament.

Prin prezenta comunicare, Comisia invită Consiliul, cu aprobarea Parlamentului European, să continue această inițiativă și să decidă cu privire la extinderea listei infracțiunilor UE la discursurile de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură. În acest sens, comunicarea este însoțită de o inițiativă a Comisiei pentru adoptarea unei decizii a Consiliului, în conformitate cu articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

În urma adoptării unei decizii a Consiliului, Comisia va fi împuternicită să propună acte legislative care să incrimineze discursul de incitare la ură și infracțiunile motivate de ură la nivelul UE. Acordând o atenție deosebită cadrelor legislative naționale și în strânsă cooperare cu statele membre și cu Parlamentul European, Comisia va propune un răspuns ferm la provocările reprezentate de discursul de incitare la ură și de infracțiunile motivate de ură în întreaga UE, atât în prezent, cât și în viitor.

¹³⁸ Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului (JO L 88, 31.3.2017, p. 6).