

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści«”

[COM(2021) 777 final]

(2022/C 323/14)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Współsprawozdawczynie: **Milena ANGEŁOWA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 1.3.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	211/1/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie faktem, że w ciągu ostatniej dekady w Europie nastąpiła eskalacja nawoływania do nienawiści oraz przestępstw z nienawiści. Liczne badania i konsultacje wskazują na znaczny wzrost liczby incydentów z nienawiści oraz rosnącą liczbę osób i grup zagrożonych tego typu atakami. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w Europie również staje w obliczu nasilających się zagrożeń – same organizacje są celem ataków i coraz częściej muszą udzielać pomocy i ochrony zagrożonym jednostkom i społecznościom.

1.2. EKES popiera inicjatywę Komisji oraz zachęca Radę i Parlament do pełnej współpracy w obronie podstawowych wartości UE. Uważa, że nawoływanie do nienawiści oraz przestępstwa z nienawiści stanowią dziedzinę przestępczości, która spełnia kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE. Decyzja Rady o przyjęciu takiej interpretacji pozwoli ustalić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw i kar w tej dziedzinie przestępczości.

1.3. Dokładniej rzecz ujmując, na podstawie dostępnych dowodów EKES doszedł do niepokojącego wniosku, że liczba przestępstw z nienawiści znacząco wzrosła, mają one wyraźny wymiar transgraniczny pod względem podłoża, czynników sprzyjających i skutków oraz że tego typu przestępstwom nie można skutecznie zapobiegać ani ich zwalczać, gdy brakuje działań ustawodawczych i instytucjonalnych na szczeblu UE.

1.4. EKES, podobnie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, uważa, że w przypadku gdy czyny stanowiące poważne przestępstwa wymierzone są przeciwko integralności cielesnej lub emocjonalnej osoby, jedynie skuteczne mechanizmy prawa karnego mogą zapewnić odpowiednią ochronę i służyć jako czynnik odstraszący.

1.5. Wszelkie przejawy lub działania stanowiące nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści muszą być zwalczane bez względu na miejsce wystąpienia, tj. w środowisku pracy, podczas manifestacji publicznych, zajęć hobbystycznych, w sferze usług prywatnych czy publicznych itp. Można rozważyć podjęcie bardziej ukierunkowanych działań tam, gdzie incydenty motywowane nienawiścią są bardziej prawdopodobne. Mówiąc bardziej ogólnie, należy dążyć do uwolnienia przestrzeni publicznej w Europie od nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści przy użyciu różnych środków i instrumentów.

1.6. EKES wzywa Komisję do zwrócenia również uwagi na bezpośredni i pośredni wpływ nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści na warunki przedsiębiorczości i zatrudnienia oraz ich na skutki dla rozwoju gospodarczego i społecznego, a także do ich przeanalizowania.

1.7. Ponadto szczególną uwagę należy zwrócić na stan świadomości i zakres umiejętności osób czynnie zaangażowanych w zwalczanie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści z racji wykonywanego zawodu, na przykład nauczycieli, dziennikarzy i funkcjonariuszy organów ścigania. W przypadku tych ostatnich stosowanie najlepszych praktyk państw członkowskich UE, a także informowanie i szkolenie powinny być obowiązkowe i stanowić część ogólnej strategii zwiększenia zdolności zaangażowanych instytucji.

1.8. Najbardziej bezbronnym ofiarom przestępstw należy zapewnić należyty dostęp do informacji i szczególnych środków ochrony, które przysługują im na mocy dyrektywy o prawach ofiar.

1.9. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerzy społeczni, również odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści: z jednej strony jako strażnicy z ramienia społeczeństwa, a z drugiej – jako osoby propagujące etyczne standardy zachowań w ramach własnej działalności. Należy im zapewnić ochronę i wsparcie, gdy dbają o to, by poszczególne miejsca, społeczności, grupy, organizacje i media były wolne od nienawiści i dyskryminacji, między innymi propagując dobrowolne kodeksy postępowania i dzieląc się dobrymi praktykami. Do mobilizacji ich zdolności i wiedzy fachowej w tym względzie organizacje te potrzebują większego finansowania.

1.10. Należy podkreślić znaczenie bezpiecznych interakcji online. Rozwój platform społecznościowych i forów internetowych stworzył przestrzeń, w której niektórzy użytkownicy działają w poczuciu bezkarności. Istnieje pilna potrzeba współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i platformami społecznościowymi, aby zapewnić sprawną identyfikację i eliminację nienawiści w internecie, a także prowadzenie dochodzeń w jej sprawie.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES uznaje, że ochrona godności, praw podstawowych i równości jest nieodłącznie wpisana w projekt Unii Europejskiej i demokratyczne systemy jej państw członkowskich. Demokracja i sama UE nie mogą istnieć, jeżeli ludzie czują się zastraszeni, zawstydzani, nękanymi lub atakowani w życiu codziennym, środowisku pracy, placówkach edukacyjnych bądź uczestnicząc w życiu społecznym i politycznym. Rozpowszechnienie mediów społecznościowych sprawia, że nienawiść i stygmatyzacja rozprzestrzeniają się coraz łatwiej i szybciej, a ryzyko dla dzieci i młodzieży stale rośnie. Wymusza to zdecydowane i aktywne zapobieganie rozprzestrzenianiu się nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz ich zwalczanie.

2.2. W związku z agresją wojskową Federacji Rosyjskiej na Ukrainę – którą EKES w pełni potępia – w Europie nasila się dezinformacja i szerzy się nawoływanie do nienawiści. Nie jest to nowe zjawisko i w obliczu niego państwa członkowskie UE stały się bardziej świadome i odporniejsze. Federacja Rosyjska podejmuje starania, aby wywołać dezorientację, rozpowszechnić propagandę i delegitymizować wsparcie dla demokracji i praw człowieka. Zapobieganie mowie nienawiści i przestępstwom z nienawiści oraz zwalczanie tych zjawisk jest zatem obowiązkiem UE i państw członkowskich o znaczeniu egzystencjalnym.

2.3. Skuteczna walka z nawoływaniem do nienawiści oraz przestępstwami z nienawiści wymaga wspólnych podstaw. Społeczeństwa europejskie są wzajemnie powiązane, a swoboda przemieszczania się tworzy coraz bardziej zintegrowaną przestrzeń społeczną i publiczną. Państwa członkowskie dysponują podstawowymi narzędziami do walki z nawoływaniem do nienawiści i przestępstwami z nienawiści, ich szanse powodzenia są jednak niewielkie przy braku wyraźnego zaangażowania, współpracy i synergii, dostępnych właściwych instrumentów ustawodawczych UE oraz jednolitych definicji, podejść i możliwości w zakresie uczenia się i transferu polityki. Wszystkie podejmowane w tym celu wysiłki powinny być zgodne z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie UE.

2.4. EKES wielokrotnie stwierdzał, że UE i państwa członkowskie muszą podejmować bardziej zdecydowane działania, aby chronić prawa podstawowe i zwalczać wszelkiego rodzaju zachowania dyskryminacyjne i motywowane nienawiścią. W związku z tym zaleca, aby Komisja dostosowała swój wniosek do innych kluczowych dokumentów programowych, jak: nowa strategia wdrażania Karty praw podstawowych, „Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025”, strategię na rzecz równouprawnienia płci i równości osób LGBTIQ, ramy strategiczne dotyczące Romów, Strategia UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego, strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami oraz Strategia UE w zakresie praw ofiar.

2.5. We wniosku Komisji kompleksowo określono możliwe cechy wspólne osób i grup narażonych na nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści: rasę, pochodzenie etniczne, język, religię, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, ekspresję płciową, cechy płciowe lub jakąkolwiek inną podstawową cechę bądź kombinację takich cech. Należy dodać do tego wszelkie powody ideologiczne i polityczne, a także inne przekonania i wartości związane z sumieniem. EKES uważa, że ryzyko i zagrożenia w tym obszarze należy również ująć w kontekście społecznym i kulturowym oraz opracować właściwe działania zaradcze. Dotychczas przeprowadzone i nowe badania mogą być przydatne przy ustalaniu okoliczności, w jakich najczęściej dochodzi do nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści.

2.6. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści mogą być skierowane przeciwko przedsiębiorcom lub pracownikom przedsiębiorstw, na przykład przeciwko osobom mającym bezpośredni kontakt z klientem. Tego typu zachowania mają szkodliwy wpływ zarówno na jednostkę, jak i na przedsiębiorstwo. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści mogą także pośrednio negatywnie wpływać na ogólnie pojmowane środowisko biznesowe i gospodarcze, potęgując niepewność, niestabilność i konflikty.

2.7. EKES uważa, że bardzo potrzebne są działania uświadamiające i edukacyjne w zakresie zrozumienia możliwych skutków i powagi nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz sposobów ich rozpoznawania i zwalczania w życiu codziennym. Dotyczy to osób w każdym wieku: dzieci, młodzieży i dorosłych. Wszelkie działania uświadamiające i edukacyjne (materiały informacyjne, szkolenia, produkty) powinny być prowadzone w sposób przystępny dla odbiorcy.

2.8. Ponadto należy zwrócić szczególną uwagę na stan wiedzy i zakres umiejętności osób czynnie zaangażowanych w zwalczanie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści z racji wykonywanego zawodu. Przykładowo nauczyciele mają duży wpływ na kształtowanie się zachowań dzieci w wieku szkolnym. Dziennikarze odgrywają szczególną rolę w kontekście wolności wypowiedzi. Funkcjonariusze organów ścigania, policja, prokuratorzy, sędziowie i urzędnicy służby cywilnej odgrywają kluczową rolę w rozpatrywaniu spraw oraz ustalaniu ram prawnych i innych środków mających zapobiegać omawianym zjawiskom.

2.9. Główna odpowiedzialność za cały system praworządności i praw podstawowych spoczywa na politykach. Ich odpowiedzialność zaczyna się w chwili, gdy zwracają się do obywateli o poparcie, i niestety niektórzy politycy i niektóre partie pozyskują je, wzbudzając obawy przed mniejszościami i grupami społecznymi oraz obierając je za cel ataków. Tego rodzaju mobilizacja wyborcza jest niebezpieczna i należy ją ukrócić. Niektórzy politycy sprawujący urząd publiczny mogą czuć pokusę wykorzystania instrumentów instytucjonalnych i prawnych do szerzenia dyskryminacji lub unikania walki z nią, co może mieć jeszcze poważniejsze skutki. EKES wzywa wszystkich przywódców politycznych i wszystkie partie polityczne do odpowiedzialnego postępowania w ramach pluralistycznej demokracji i w jej duchu.

2.10. W tym względzie przywódcy partii politycznych, a nawet szefowie rządów, którzy mają gwarantować zachowanie kultury osobistej w przestrzeni publicznej, pozwalają sobie na obelgi i ataki słowne wobec dziennikarzy, co stwarza ryzyko wywołania przemocy wobec nich. EKES wzywa przywódców politycznych i partie polityczne do poszanowania dziennikarzy i organizacji medialnych oraz przypomina o uroczystym uznaniu powagi tej kwestii przez czterech międzynarodowych specjalnych sprawozdawców ds. wolności wypowiedzi.

2.11. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerzy społeczni, również odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści: z jednej strony jako strażnicy z ramienia społeczeństwa, a z drugiej – jako osoby propagujące etyczne standardy zachowań w ramach własnej działalności. Należy zachęcać do przyjmowania dobrowolnych kodeksów postępowania i wymiany dobrych praktyk i je promować.

2.12. EKES podkreśla istotną rolę władz lokalnych i regionalnych w zapobieganiu przestępstwom z nienawiści i ich zwalczaniu. Znajdują się one najbliżej społeczności lokalnych i mogą monitorować, czy w rzeczywistości może dojść do takich zagrożeń i incydentów. Mogą również wykorzystać siłę solidarności i empatii za pośrednictwem programów społecznościowych i edukacyjnych, przy wsparciu rządów centralnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów społecznych.

2.13. Na państwach spoczywa odpowiedzialność za stworzenie warunków sprzyjających prawom do wolności wypowiedzi, równości i niedyskryminacji. Państwa mogą przedsięwziąć pozytywne środki polityczne w celu zwalczania dyskryminacji, aby zająć się podstawowymi przyczynami nienawiści.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Fakty i argumenty przytoczone w komunikacie Komisji wydają się słusznie potwierdzać, że nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści spełniają kryteria określone dla przestępstw UE, w tym pod kątem ich wagi, skali i rozwoju oraz wymiaru transgranicznego.

3.2. W komunikacie prawidłowo opisano poważny charakter nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, ponieważ stoją one w sprzeczności ze wspólnymi wartościami i prawami podstawowymi UE oraz negatywnie wpływają na jednostki, społeczności i całe społeczeństwa. Wartości UE promują tworzenie otwartego społeczeństwa, co jest ważne dla ludzi, przedsiębiorstw i organizacji. Równość jest głęboko zakorzeniona w wartościach UE, a równość szans stanowi podstawę postępu społecznego. Różnorodność i pluralizm są jej integralną częścią. Równość stanowi źródło innowacji i generuje ekonomiczną wartość dodaną.

3.3. Biorąc pod uwagę coraz intensywniejsze starania państw członkowskich na rzecz zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w systemach prawa karnego oraz potrzebę, by uniknąć fragmentacji w postępowaniu państw członkowskich i zapewnić równiejsze warunki działania w całej UE, zasadne wydaje się ustanowienie wspólnych unijnych ram prawa karnego w odniesieniu do nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, przy poszanowaniu krajowych systemów prawnych i art. 2 Traktatu.

3.4. Jednocześnie należy zadbać o poszanowanie kompetencji UE w zakresie prawa karnego, w ramach których za pomocą dyrektyw wdrażanych do prawa krajowego ustalane są normy minimalne.

3.5. EKES jest zdania, że nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści należy uznać za dziedzinę przestępczości o wspólnym podłożu, tj. motywowaną silnymi uprzedzeniami i nienawiścią do osób lub grup. W związku z tym wymagane jest całościowe podejście do nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści oraz odejście od schematycznego traktowania różnych przejawów lub obiektów nienawiści, w szczególności ze względu na zróżnicowanie państw członkowskich. Komitet apeluje również o rozpatrywanie nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści pod kątem wartości UE i praw podstawowych jako całości. Ponadto wnosi o wskazanie powiązań pomiędzy nawoływaniem do nienawiści i przestępstwami z nienawiści a czynami już uznanymi za przestępstwo w UE. W związku z tym należy zintensyfikować wymianę informacji między organami ścigania a rządami.

3.6. EKES oczekuje, że kolejnym krokiem będzie opracowanie definicji nawoływania do nienawiści i przestępstwa z nienawiści, oraz wyraża chęć wniesienia wkładu w konsultacje międzyinstytucjonalne. Ta definicja ma kluczowe znaczenie nie tylko dla pewności prawa, lecz także dla ochrony praw podstawowych i dla zapewnienia dobrej komunikacji ogólnej. Decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych stanowi odpowiedni punkt wyjścia do opracowania definicji, którą można by zastosować w szerszym kontekście, przy jednoczesnym korzystaniu z definicji stosowanych przez Radę Europy.

3.7. Definicje nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści powinny obejmować wszystkie istotne cechy objęte ochroną wynikającą z praw podstawowych UE, w tym płeć/płeć społeczno-kulturową, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną, a także przekonania ideologiczne i związane z sumieniem. Definicje te – mimo zróżnicowania cech objętych ochroną – należy sformułować zgodnie z tymi samymi zasadami. Należy również unikać wybiórczego traktowania różnych mniejszości i grup, a za to używać ogólnych sformułowań, mających zastosowanie do pełnego spektrum danych cech objętych ochroną. Ponadto zakres tych definicji powinien być na tyle szeroki, aby objąć również nowe rodzaje zjawisk społecznych, które mogą zaistnieć w przyszłości.

3.8. Definicje powinny obejmować wszelkie przejawy działań i wypowiedzi – ustnych lub pisemnych, niezależnie od miejsca ich wystąpienia, czyli w środowisku pracy, podczas manifestacji publicznych, podczas korzystania z usług prywatnych bądź publicznych itp. Powinny one także obejmować zarówno przejawy nienawiści w internecie, jak i w świecie rzeczywistym.

3.9. Choć definicje powinny być kompleksowe, nie mogą one być całkowicie jednoznaczne i przy ich wdrażaniu zawsze należy indywidualnie oceniać przypadek, w oparciu o dowody umieszczone w odpowiednim kontekście. Aby bardziej ujednoczyć wdrażanie przedmiotowych definicji i zasad, można np. opracować wspólne wytyczne określające czynniki, które należy wziąć pod uwagę.

3.10. Należy również zadbać o to, aby te definicje i zasady funkcjonowały w sposób zgodny z ich założeniami. Przykładowo nie należy stygmatyzować słów, które mają tradycyjnie neutralny wydźwięk. Ma to także związek z celem, który polega na sformułowaniu wspólnych zasad ochrony wszelkich grup, bez wskazywania palcem konkretnych grup.

3.11. Przy określaniu nawoływania do nienawiści i przestępstwa z nienawiści oraz związanych z nimi kar należy jednoznacznie wykazać związek tego typu praktyk z całością praw podstawowych. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do wolności wypowiedzi i wolnego dostępu do informacji, w tym przesłanek uzasadniających ograniczenie wolności wypowiedzi jednostek i mediów. Na tej samej zasadzie konieczne może być również wyjaśnienie odnośnie do innych praw podstawowych.

3.12. Mimo że nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści można uznać za odrębną dziedzinę przestępczości, wykazują one również pewną zbieżność z czynami już uznanymi za przestępstwa w UE. Czyny uznane za przestępstwa w UE nie obejmują jednak wszystkich przejawów nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści ze względu na zróżnicowanie tej dziedziny przestępczości pod względem formy i treści. Dobrym tego przykładem jest także „piramida nienawiści”, u której podstaw leżą motywowane uprzedzeniami komunikaty i działania, przechodzące w dyskryminację, a następnie w przemoc fizyczną, a nawet terroryzm.

3.13. Jak stwierdzono w komunikacie Komisji, rozwiązanie kwestii nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści ma nie tylko wymiar merytoryczny, lecz również proceduralny. Należy zatem zwrócić uwagę na kwestie związane z dostępem do informacji, wymiaru sprawiedliwości i środków ochrony prawnej. Mimo że przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści są uznawane i regulowane na szczeblu krajowym, istnieje wiele luk w ich wdrażaniu/raportowaniu/dochożeniu. Jeżeli przestępstwa te nie są zgłaszane i odpowiednio badane jako przestępstwa z nienawiści, dane dotyczące ich skali w państwach członkowskich na szczeblu unijnym nie są wiarygodne.

3.14. Wpisanie przestępstw z nienawiści oraz nawoływania do nienawiści do unijnego wykazu przestępstw ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw ofiar. Jeżeli zjawiska leżące u podłoża incydentów motywowanych uprzedzeniami, np. niepełnosprawność, nie zostaną uznane, może to spowodować ich wyłączenie z zakresu dyrektywy UE o prawach ofiar (w tym ofiar przestępstw). Ze względu na rosnącą liczbę incydentów więcej uwagi należy poświęcić ochronie ofiar. Najbardziej bezbronnyim ofiarom przestępstw należy zatem zapewnić dostęp do informacji i szczególnych środków ochrony, które przysługują im na mocy dyrektywy o prawach ofiar.

3.15. Podobnie jak w przypadku decyzji ramowej transponowanej do prawa krajowego przez wszystkie państwa członkowskie, aby kryminalizować nawoływanie do nienawiści, można zaobserwować różnice między postępowaniami poszczególnych państw. Transpozycja i egzekwowanie nie zawsze przebiegają w sposób prawidłowy czy kompletny, co wymaga od Komisji wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Taki scenariusz może się powtarzać. Konieczna jest ściślejsza współpraca z rządami, parlamentami i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich, która umożliwi współdziałanie i zaangażowanie z ich strony.

3.16. Należy podkreślić znaczenie bezpiecznych interakcji online. Rozwój platform społecznościowych i forów internetowych stworzył przestrzeń, w której niektórzy użytkownicy działają w poczuciu bezkarności. Sprawozdania z różnych badań ujawniły bezpośredni związek między nawoływaniem do nienawiści w internecie a nasileniem się zachowań motywowanych nienawiścią w świecie rzeczywistym. Istnieje pilna potrzeba współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i platformami społecznościowymi, aby zapewnić sprawną identyfikację i eliminację nienawiści w internecie, a także prowadzenie dochodzeń w jej sprawie.

Bruksela, dnia 18 maja 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
