



Bruxelles, den 9.12.2021  
COM(2021) 777 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Et mere inklusivt og beskyttende Europa: udvidelse af listen over strafbare handlinger i  
EU til hadefuld tale og hadforbrydelser**

**DA**

**DA**

*"Had er had — og det fortjener ingen at blive udsat for"*

Ursula von der Leyen, formand for Europa-Kommissionen  
Tale om Unionens tilstand, september 2020

## 1. Indledning

I sin tale om Unionens tilstand 2020<sup>1</sup> understregede Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, at fremskridtene inden for bekæmpelse af racisme og had er skrøbelige, og at tiden nu er inde til forandring og til at opbygge en Union, der går fra fordømmelse til handling. Hun annoncerede, at Kommissionen vil foreslå, *"at listen over strafbare handlinger i EU udvides til at omfatte alle former for hadforbrydelser og hadefuld tale — hvad enten de vedrører race, religion, køn eller seksuel orientering."*

Bekæmpelse af hadefuld tale og hadforbrydelser er en del af Kommissionens indsats for at fremme EU's kerneværdier og sikre, at EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret") overholdes. Alle former og udtryk for had og intolerance er uforenelige med værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal, som EU bygger på. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag som fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) i et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

Enhver form for forskelsbehandling — uanset om den er baseret på køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering, som fastsat i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) — er forbudt. Samtidig er ytringsfriheden en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, som skal beskyttes effektivt. Som det fremgår af artikel 67 i TEUF, skal EU desuden være et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed med respekt for de grundlæggende rettigheder. Gennem foranstaltninger skal det sikre et højt sikkerhedsniveau for at forebygge og bekæmpe kriminalitet, racisme og fremmedhad.

Hadefuld tale og hadforbrydelser påvirker ikke blot de enkelte ofre og deres lokalsamfund ved at forvolde dem skade og begrænse deres grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, men påvirker også samfundet som helhed. Had underminerer selve grundlaget for vores samfund. Det svækker den gensidige forståelse og respekt for mangfoldighed, som danner grundlag for pluralistiske og demokratiske samfund.

I de seneste årtier har der været en kraftig stigning i hadefuld tale og hadforbrydelser i Europa<sup>2</sup>. Had er ved at blive mainstream<sup>3</sup> og er rettet mod enkeltpersoner og grupper af

---

<sup>1</sup> [Unionens tilstand 2020, hensigtserklæring](#), Bruxelles, den 16. september 2020.

<sup>2</sup> See, for instance, ECRI annual reports 2019 and 2020 at: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> og <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", juli 2020.

<sup>3</sup> Se FN's generalsekretær António Guterres' [forord](#) til FN's strategi og handlingsplan vedrørende hadefuld tale, maj 2019.

mennesker, der deler eller opfattes som delende "et fælles kendetegn", såsom race, etnicitet, sprog, religion, nationalitet, alder, køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk, kønskarakteristika eller andre grundlæggende kendetegn eller en kombination af sådanne kendetegn. Disse kendetegn er generelt synlige for andre og derfor lettere for lovovertrædere at ramme, og de henviser til et aspekt af en persons identitet, som ikke kan ændres, eller som er grundlæggende for en persons selvfølelse, samtidig med at de også er et tegn på en gruppeidentitet<sup>4</sup>.

Stigningen i brugen af internettet og de sociale medier har i årenes løb også medført mere hadefuld tale på nettet. Den hurtige udveksling af hadefuld tale online lettes af manglende hæmninger på internettet, idet den formodede anonymitet på internettet og følelsen af straffrihed reducerer folks modvilje mod at begå sådanne strafbare handlinger. Sideløbende hermed er følelser og sårbarheder i stigende grad blevet udnyttet, herunder i den offentlige debat med henblik på politisk vinding, til at udbrede racistiske og fremmedfjendske udtalelser og angreb, som i mange tilfælde er blevet forstærket af sociale medier<sup>5</sup>. Udbredelsen af had blandt potentielt sårbare målgrupper kan observeres på tværs af et stort spektrum af voldelig ekstremisme fra jihadister til højre- og venstreorienterede<sup>6</sup>. Dette har bidraget til en polarisering af samfundet og til den stigende forekomst af hadefuld tale mod navnlig marginaliserede grupper.

Folkesundhedskrisen som følge af covid-19-pandemien øgede følelsen af usikkerhed, isolation og frygt, hvilket har skabt en atmosfære, hvor hadefuld tale har haft gode vilkår. Selve pandemien er blevet udnyttet af forskellige ekstremistiske ideologiske bevægelser til at ramme bestemte befolkningsgrupper (af forskellige årsager, herunder nationalitet, religion, race, køn, seksuel orientering, farve og endog alder), hvilket også har ført til hadforbrydelser<sup>7</sup>.

Kommissionen sigter mod at fremskynde en udvidelse af listen over områder af EU-kriminalitet, så den kommer til også at omfatte hadefuld tale og hadforbrydelser. Had hører ikke hjemme i EU. Det bør bekæmpes med alle tilgængelige midler, herunder gennem straffelovgivningen.

## 2. Baggrund for initiativet

Artikel 83, stk.1, i TFEU indeholder en udtømmende liste over de kriminalitetsområder<sup>8</sup>, hvor Europa-Parlamentet og Rådet kan fastsætte minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og de sanktioner, der finder anvendelse i alle EU-medlemsstater. I den fastsættes det også, at Rådet på grundlag af **udviklingen inden for kriminalitet** kan vedtage en afgørelse, der udpeger **andre områder med kriminalitet af særlig grov karakter** med en grænseoverskridende dimension som følge af **arten eller virkningen** af sådanne strafbare handlinger eller af et **særligt behov for at bekæmpe dem på et fælles grundlag**.

---

<sup>4</sup> OSCE ODHIR, "[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)"

<sup>5</sup> Se [resultaterne](#) af den høring, der blev afholdt af International Dialogue Centre og European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe den 20. april 2021; Article 19, "[Responding to "hate speech": Comparative overview of six EU countries](#)", 2018.

<sup>6</sup> [Europols European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#)

<sup>7</sup> FN's [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#), 11. maj 2020.

<sup>8</sup> Denne liste indeholder følgende kriminalitetsområder: terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet.

Rådets vedtagelse af en sådan afgørelse vil være første trin i retning af at skabe det nødvendige retsgrundlag for på et andet trin at vedtage en fælles retlig ramme til bekæmpelse af hadefuld tale og hadforbrydelser i hele EU. En sådan fremtidig lovgivning ville supplere den nuværende EU-lovgivning, der kræver kriminalisering af hadefuld tale og hadforbrydelser baseret på race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse (se afsnit 2.2), og ville omfatte andre specifikke grunde.

Der er udført et solidt forberedende arbejde til dette initiativ, herunder en ekstern undersøgelse<sup>9</sup>, en omfattende høring afholdt af Kommissionen samt en lang række tilgængelige rapporter og undersøgelser.

## 2.1. Institutionel sammenhæng

Kommissionen fremlægger dette initiativ på grundlag af artikel 17, stk. 1, i TEU<sup>10</sup> og efter den procedure i to trin, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF:

Det første trin er, at Rådet efter Europa-Parlamentets godkendelse enstemmigt vedtager en afgørelse, der udpeger hadefuld tale og hadforbrydelser som et yderligere kriminalitetsområde, der opfylder kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF. En sådan afgørelse vil udvide listen over kriminalitetsområder i artikel 83, stk. 1, i TEUF til at omfatte hadefuld tale og hadforbrydelser som en EU-forbrydelse. Dette vil derfor skabe et retsgrundlag, der gør det muligt for Europa-Parlamentet og Rådet ved hjælp af direktiver at fastsætte minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner på dette kriminalitetsområde.

Som et andet trin kan Kommissionen foreslå, at der vedtages direktiver om minimumsregler for definitioner af og sanktioner for hadefuld tale og hadforbrydelser, som skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure.

Dette initiativ vedrører det første trin og berører ikke de foranstaltninger, der kan iværksættes i et andet trin. Den foregriber eller forudsiger ikke anvendelsesområdet for og indholdet af den afledte ret, der senere skal foreslås. Vedtagelsen af direktiver som nævnt ovenfor påvirker ligeledes de grundlæggende frihedsrettigheder, der er beskyttet af chartret, navnlig ytringsfriheden, herunder presse- og mediefriheden.

Når Rådets afgørelse er vedtaget, vil Kommissionen gøre brug af sin initiativret i overensstemmelse med kravene om bedre regulering. Kommissionen vil foretage en konsekvensanalyse for nøje at vurdere de forskellige muligheder for at definere strafbare handlinger og straffe og deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder, navnlig ytringsfriheden og presse- og mediefriheden, som udgør et stærkt grundlag for et demokratisk samfund<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> [Study](#) supporting a Commission initiative to extend the list of EU crimes in Article 83(1) of the TFEU to hate speech and hate crime ('the supporting study'). Den understøttende undersøgelse indeholdt en detaljeret kortlægning af de retlige rammer i alle medlemsstater til bekæmpelse af hadefuld tale og hadforbrydelser. Den indeholdt også en analyse og sammenfatning af oplysninger, data og synspunkter indsamlet gennem Kommissionens høring.

<sup>10</sup> I henhold til artikel 17, stk. 1, i TEU: "Kommissionen fremmer Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå".

<sup>11</sup> Se artikel 52 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder](#)

For præcist at definere anvendelsesområdet for og indholdet af de regler, der kan foreslås, vil Kommissionen være særlig opmærksom på udviklingen inden for hadefuldt tale og hadforbrydelser i lyset af de seneste data og tendenser. En sådan omhyggelig vurdering af samfundsmæssige udviklinger og tendenser vil være særlig relevant i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilke elementer der udgør fremtidige strafbare handlinger. Dette vil omfatte fastlæggelse af de specifikke former for hadefuldt tale og hadforbrydelser, der skal kriminaliseres under henvisning til de beskyttede kendetegn for de personer og grupper, der er mål for dem.

I forbindelse med udarbejdelsen af en sådan afledt ret vil Kommissionen høre medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, herunder om de særlige forhold i de nationale retlige rammer vedrørende strafferet og grundlæggende rettigheder. Kommissionen vil også afholde en bred høring af alle relevante interessenter, samtidig med at Europa-Parlamentet inddrages tæt.

## 2.2. Bekæmpelse af hadefuldt tale og hadforbrydelser som en EU-prioritet

At EU level, there is already in place a framework for a strong common response to racist and xenophobic hate speech and hate crime through the **Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law** ('the Framework Decision')<sup>12</sup>. Rammeafgørelsen har til formål at sikre, at alvorlige udtryk for racisme og fremmedhad i hele EU kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Det kræver, at medlemsstaterne kriminaliserer hadefuldt tale, dvs. offentlig tilskyndelse til vold eller had på grund af race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse<sup>13</sup>. Det kræver også, at medlemsstaterne for andre strafbare handlinger end hadefuldt tale sikrer, at en sådan racistisk og fremmedfjendsk motivation betragtes som en skærpende omstændighed, eller at der alternativt kan tages hensyn til en sådan begrundelse ved fastsættelsen af sanktionerne.

Kommissionen støtter medlemsstaternes bestræbelser på at gennemføre rammeafgørelsen effektivt gennem arbejdet i **Gruppen på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance**<sup>14</sup> med henblik på at udvikle uddannelse og kapacitetsopbygning til retshåndhævelse, forbedre registreringen af hadforbrydelser og indsamlingen af data og tilskynde ofrene til at anmelde hadforbrydelser.

Dette initiativ indgår i en bredere vifte af EU-tiltag til bekæmpelse af ulovlig hadefuldt tale og voldelige ekstremistiske ideologier og terrorisme på internettet, herunder **EU's adfærdskodeks for bekæmpelse af ulovlig hadefuldt tale på internettet**<sup>15</sup>, **forordningen om bekæmpelse af terrorrelateret onlineindhold**<sup>16</sup> og **EU's internetforum**<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> EUT L 328 af 6.12.2008, s. 55.

<sup>13</sup> Jf. artikel 1 i rammeafgørelsen.

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

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en)

<sup>16</sup> EUT L 172 af 17.5.2021, s. 79-109.

<sup>17</sup> **EU's internetforum** er et initiativ, der ledes af Kommissionen, som er baseret på frivillighed, og som har til formål at samarbejde med teknologisektoren og andre relevante interessenter om at bekæmpe voldeligt ekstremistisk indhold på nettet.

I direktivet om audiovisuelle medietjenester<sup>18</sup> kræves det, at medlemsstaterne sikrer, at videodelingsplatforme træffer effektive foranstaltninger mod ikke blot udbredelse af indhold, der krænker rammeafgørelsen, men også mod hadefuld tale baseret på en af de grunde, der er nævnt i chartrets artikel 21. Desuden indeholder Kommissionens forslag til en **retsakt om digitale tjenester**<sup>19</sup> en omfattende reform for at sikre, at brugerne er sikre online, via forpligtelser til at imødegå ulovligt indhold og systemiske risici. Desuden vil ajourføringen i 2022 af den europæiske strategi for et bedre internet for børn<sup>20</sup> have til formål at beskytte børn mod trusler på internettet, herunder cybermobning og hadefuld tale.

Dette initiativ vil støtte **EU's handlingsplan mod racisme 2020-2025**<sup>21</sup> og **strategien for bekæmpelse af antisemitisme og fremme af jødisk liv i EU**<sup>22</sup>. Initiativet vil også supplere de seneste initiativer, der har til formål at fremme lighed og respekt for mangfoldighed, såsom strategien for **ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025**<sup>23</sup>. Disse nylige initiativer har understreget behovet for at sikre en solid strafferetlig respons på EU-plan over for hadefuld tale og hadforbrydelser af **andre grunde end racisme og fremmedhad**, navnlig på grund af køn, seksuel orientering, alder og handicap<sup>24</sup>.

**Strategien for ligestilling mellem kønnene 2020-2025**<sup>25</sup> indeholder foranstaltninger til bekæmpelse af kønsbaseret vold mod kvinder og piger, herunder behovet for at kriminalisere specifikke former for kønsbaseret vold på EU-plan. Dette initiativ vil supplere det kommende forslag til et **direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet**. Selv om hadefuld tale og hadforbrydelser er kendetegnet ved et underliggende had til en gruppe personer, herunder betydelige kønsfordomme og had til kvinder, vil det kommende direktiv inden for grænserne af EU's kompetencer kriminalisere visse specifikke former for vold, som ikke kræver et element af had og navnlig had til et individ som en del af en gruppe af personer. Derfor skaber dette initiativ om udvidelse af listen over EU-forbrydelser et yderligere retsgrundlag for håndtering af de specifikke former for grov vold mod kvinder og piger, der også kan defineres som kvindefjendsk hadefuld tale eller hadforbrydelser med et objektivi identificerbart kønsmotiv.

---

<sup>18</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 69).

<sup>19</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et indre marked for digitale tjenester (retsakt om digitale tjenester) og om ændring af direktiv 2000/31/EF, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

<sup>20</sup> [COM\(2012\) 196 final](#).

<sup>21</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et EU med ligestilling: EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025", [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020.

<sup>22</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "EU-strategien for bekæmpelse af antisemitisme og fremme af jødisk liv (2021-2030)" [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

<sup>23</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et EU med ligestilling: Strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025", af 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). Denne strategi identificerede behovet for at kriminalisere hadefuld tale og hadforbrydelser rettet mod LGBTIQ-personer — lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner, ikkebinære, interseksuelle og queer.

<sup>24</sup> Disse beskyttede kendetegn er blandt grundene i artikel 19, stk. 1, i TEUF, hvori foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling "på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering" omtales.

<sup>25</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et EU med ligestilling: Strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025", af 5.3.2020, [COM\(2020\)152 final](#).



Dette initiativ vil også supplere **strategien for rettigheder for personer med handicap 2021- 2030**<sup>26</sup>, **strategien for ofres rettigheder 2020-2025**<sup>27</sup> og **direktivet om ofres rettigheder**<sup>28</sup>. Den vil også blive tilpasset Rådets konklusioner fra marts 2021 om integrering af aldring i offentlige politikker<sup>29</sup>, idet der mindes om, at aldersrelateret forskelsbehandling er et hyppigt fænomen, og vold mod ældre giver anledning til stigende bekymring.

Europa-Parlamentet vedtog også i september 2021 en lovgivningsmæssig beslutning, hvori man opfordrede Kommissionen til at fremsætte et lovforslag om at medtage kønsbaseret vold som et nyt kriminalitetsområde i henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF<sup>30</sup>. Dette initiativ vil sammen med det kommende lovgivningsforslag om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet i høj grad bidrage til at imødekomme Europa-Parlamentets anmodning.

### **3. Behovet for at udvide listen over EU-forbrydelser til også at omfatte hadefuldt tale og hadforbrydelser**

I henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF kan Rådet på grundlag af **udviklingen inden for kriminalitet** udpege yderligere kriminalitetsområder, forudsat at de opfylder specifikke kriterier. Navnlig skal det nye område være kriminalitet af **særlig grov karakter**, der har en **grænseoverskridende dimension** som følge af **arten eller virkningen** af de strafbare handlinger eller et **særligt behov for at bekæmpe dem på et fælles grundlag**.

De følgende afsnit indeholder Kommissionens vurdering af hadefuldt tale og hadforbrydelser i lyset af kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF.

#### **3.1. Hadefuldt tale og hadforbrydelser som et kriminalitetsområde**

Hadefuldt tale og hadforbrydelser anerkendes bredt som et kriminalitetsområde på internationalt plan<sup>31</sup>.

Europarådet anså allerede i sin henstilling fra 1997<sup>32</sup> hadefuldt tale for at tilskynde til had rettet mod enkeltpersoner eller grupper, der er defineret af visse beskyttede kendetegn<sup>33</sup>. I 2015 definerede Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) under

---

<sup>26</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Et EU med ligestilling: Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030", af 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

<sup>27</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "EU-strategi for ofres rettigheder (2020-2025)", [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020.

<sup>28</sup> EUT L 315 af 28.11.2012, s. 57.

<sup>29</sup> [6976/21, SOC 142, 12. marts 2021](#)

<sup>30</sup> Europa-Parlamentets beslutning om artikel 225 i TEUF af 16. september 2021 med henstillinger til Kommissionen om at identificere kønsbaseret vold som et nyt kriminalitetsområde som omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF (2021/2035(INL))

<sup>31</sup> F.eks. udsendte [Europarådets Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance \(ECRI\) generel politisk henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefuldt tale](#) i december 2015, mens FN vedtog en strategi og en handlingsplan i maj 2019, artikel 20 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODHIR), ministerrådet, vedtog afgørelse nr. 9/09 af 2. december 2009 om bekæmpelse af hadforbrydelser.

<sup>32</sup> Europarådets ministerkomité's henstilling nr. R (97) 20 til medlemsstaterne om "hadefuldt tale".

<sup>33</sup> I henstillingen hedder det i dens anvendelsesområde, at udtrykket hadefuldt tale skal forstås som alle former for udtryk, der spreder, ansporer til, fremmer eller retfærdiggør racehad, fremmedhad, antisemitisme eller andre former for had baseret på intolerance, herunder: intolerance som følge af aggressiv nationalisme og etnocentrisme, diskrimination og fjendtlighed over for mindretal, migranter og personer af indvandreroprindelse.

Europarådet i sin henstilling hadefuld tale som fortalervirksomhed, fremme eller tilskyndelse i en hvilken som helst form til nedrakning, had eller bagtalelse af en person eller en gruppe af personer samt enhver form for chikane, fornærmelse, negativ stereotyp opfattelse, stigmatisering af eller trussel mod en sådan person eller gruppe af personer, idet alle de foregående udtryksformer tager afsæt i race, hudfarve, herkomst, national eller etnisk oprindelse, alder, handicap, sprog, religion eller tro, køn, kønsidentitet, seksuel orientering eller andre personlige kendetegn eller statusser<sup>34</sup>. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) beskriver hadforbrydelser som strafbare handlinger, der begås på grund af fordomme over for en bestemt gruppe i samfundet<sup>35</sup>.

Selv om EU-retten ikke indeholder nogen juridisk definition af hadefuld tale og hadforbrydelser som sådan, indeholder **rammeafgørelsen** strafferetlige definitioner af de alvorligste former for racisme og fremmedhad. Hadefuld tale som defineret i rammeafgørelsen henviser til offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe eller et medlem af en sådan gruppe, der deler et beskyttet kendetegn<sup>36</sup>. Hadforbrydelser i rammeafgørelsens forstand<sup>37</sup> er enhver strafbar handling<sup>38</sup> (grundlæggende lovovertrædelse), bortset fra hadefuld tale, begået med et racistisk eller fremmedfjendsk motiv (fordomsrelateret bevæggrund).

For både hadefuld tale og hadforbrydelser er det den **fordomsrelaterede bevæggrund**, der udløser gerningsmandens handling. De personer, som handlingen er rettet mod, udvælges på grundlag af deres reelle eller opfattede forbindelse, tilknytning, tilhørsforhold til, støtte til eller medlemskab af et fællesskab eller en gruppe, der deler et beskyttet kendetegn<sup>39</sup>. Der er tale om "identitet" eller "budskab", da budskaberne — navnlig at de berørte ofre ikke tilhører det pågældende samfund — ikke kun henvender sig til offeret, men også til deres fællesskab eller gruppe<sup>40</sup>. Gerningsmandens motiv er derfor afgørende for at sondre mellem disse forbrydelser og andre forbrydelser og for at fastslå, hvor alvorlige de er, under hensyntagen til de specifikke konsekvenser, som disse forbrydelser har for det enkelte offer, fællesskaber og samfundet som helhed<sup>41</sup>.

**Had** er et iboende træk ved både hadefuld tale og hadforbrydelser. Had fører til en devaluering af og er en trussel mod en persons eller en gruppes menneskelige værdighed. Det

---

<sup>34</sup> ECRI, generel henstilling nr. 15 om bekæmpelse af hadefuld tale, s. 3.

<sup>35</sup> Dette er den operationelle definition, som OSCE anvender i sine rapporter om racistiske og fremmedfjendske hadforbrydelser (2021), kønsbaserede hadforbrydelser (2021), antisemitiske hadforbrydelser (2019) og antimuslimske hadforbrydelser (2018) på grundlag af OSCE's ministerråds afgørelse nr. 9/09 af 2. december 2009 om bekæmpelse af hadforbrydelser, der blev vedtaget ved konsensus blandt alle OSCE-stater, herunder alle EU's medlemsstater. Konceptet bag en sådan definition og dens praktiske konsekvenser forklares yderligere i OSCE ODHIR's "[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)" (2009), s. 16.

<sup>36</sup> I artikel 1, stk. 1, i rammeafgørelsen stilles der krav om, at medlemsstaterne straffer "*offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse*".

<sup>37</sup> Jf. artikel 4: "*Med hensyn til andre lovovertrædelser end dem, der er nævnt i artikel 1 og 2, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at racistiske og fremmedfjendske motiver betragtes som skærpene omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.*"

<sup>38</sup> F.eks. forbrydelser mod en persons liv, fysiske integritet eller ejendom.

<sup>39</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 2.4.2.

<sup>40</sup> OSCE ODHIR, "[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)"

<sup>41</sup> Se [vejledningen](#) om den praktiske anvendelse af Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen.



ophæver deres lige stilling som medlemmer af samfundet<sup>42</sup>, herunder deres ret til at deltage i det politiske og sociale liv, som er nogle af de grundlæggende principper, EU bygger på. Forståelsen af den rolle, som had mod personer med beskyttede kendetegn spiller, er afgørende for anerkendelsen, retsforfølgelsen og sanktioneringen heraf i vores retssystemer.

I betragtning af det særlige kendetegn ved hadefulde tale og hadforbrydelser, dvs. had rettet mod personer eller grupper, der deler (eller opfattes som delende) beskyttede kendetegn, kan hadefulde tale og hadforbrydelser betragtes som et "kriminalitetsområde" som omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF.

I lighed med andre EU-forbrydelser med et fælles træk, såsom organiseret kriminalitet eller terrorisme, forbinder had mod personer med beskyttede kendetegn en bredere gruppe af forbrydelser. Det centrale og fælles mål for kriminalisering af hadefulde tale og hadforbrydelser er at bekæmpe et sådant had, som forbinder disse to kategorier af strafbare handlinger inden for ét "kriminalitetsområde". Tilføjelsen af hadefulde tale og hadforbrydelser som et kriminalitetsområde vil gøre det muligt for Kommissionen i anden fase at foreslå afledt ret, der specifikt tager højde for relaterede samfundsmæssige udviklinger og udfordringer, efterhånden som de opstår og udvikler sig i fremtiden.

### **3.2. Hadefulde tale og hadforbrydelser som et særligt alvorligt kriminalitetsområde**

Hadefulde tale og hadforbrydelser er særligt alvorlige forbrydelser på grund af deres skadelige indvirkning på enkeltpersoner og samfundet som helhed, hvilket underminerer EU's fundament.

#### *3.2.1. Indvirkningen på fælles værdier*

Hadefulde tale og hadforbrydelser strider mod EU's fælles værdier og grundlæggende rettigheder, som er nedfældet i artikel 2 og 6 i TEU samt i chartret.

Den særligt alvorlige karakter af en sådan adfærd er i betragtning af dens indvirkning på værdierne og de grundlæggende rettigheder konsekvent blevet anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter "ECHR") i retspraksis. ECHR fastslog, at når handlinger, der udgør alvorlige lovovertrædelser, er rettet mod en persons fysiske eller mentale integritet, er det kun effektive strafferetlige mekanismer, der kan sikre tilstrækkelig beskyttelse og tjene som en afskrækkende faktor. ECHR fandt navnlig, at der er behov for strafferetlige foranstaltninger i forbindelse med direkte verbale overfald og fysiske trusler, der er motiveret af diskriminerende holdninger<sup>43</sup>.

I erkendelse af, at tolerance og alle menneskers lige værdighed udgør grundlaget for et demokratisk, pluralistisk samfund, fandt ECHR, at det kan være nødvendigt i demokratiske samfund at sanktionere eller endda forhindre alle former for ytringer, der udbreder, tilskynder til, fremmer eller retfærdiggør had baseret på intolerance<sup>44</sup>. ECHR påpegede endvidere, at strafferetlige sanktioner mod enkeltpersoner, der er ansvarlige for de mest alvorlige former for had, og som tilskynder andre til vold, også kan påberåbes som en sidste udvej. Af disse

---

<sup>42</sup> OSCE ODHIR, "[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)"

<sup>43</sup> ECHR, dom af 14.1.2020, *Beizaras and Levickas v Lithuania*, §111 og den deri nævnte retspraksis.

<sup>44</sup> ECHR, dom af 6.7.2006, *Erbakan v. Turkey*, §56.

grunde anerkendte ECHR konsekvent i retspraksis, at retten til ytringsfrihed ikke forhindrer strafferetlig respons på visse former for hadefuld tale<sup>45</sup>.

### 3.2.2. Skadelige virkninger for de enkelte ofre og for deres fællesskaber

Den særligt alvorlige karakter af hadefuld tale og hadforbrydelser fremgår af den skade, de forvolder på de enkelte ofre, større fællesskaber og samfundet som helhed.

Hadefuld tale og hadforbrydelser krænker ofrenes grundlæggende ret til værdighed og lighed. De har alvorlige og ofte langvarige konsekvenser for ofrenes fysiske og mentale sundhed og trivsel.

Ofre for hadefuld tale og hadforbrydelser er mål på grund af deres uforanderlige kendetegn eller på grund af et kendetegn, der er kernen i deres identitet<sup>46</sup>. Som følge heraf føler de sig devaluerede, uvelkomne, nedgjorte og foragtede i samfundet på grund af deres identitet. Ud over skadelige fysiske konsekvenser for helbredet er omfanget af psykiske skader (f.eks. en følelse af krænkelse og ydmygelse) forårsaget af hadske handlinger faktisk ofte mere signifikant end den fysiske skade som følge af selve volden<sup>47</sup>. Ofre for hadforbrydelser kan opleve symptomer på alvorlige traumer såsom depression, mistænkelighed over for andre, følelse af skyld og en dyb følelse af isolation. Disse oplevelser gør, at hadforbrydelser adskiller sig fra andre former for kriminalitet. Desuden påtager mange ofre for hadforbrydelser sig skylden og lider under manglende selvtillid<sup>48</sup>.

Mere generelt er ofre for hadforbrydelser også tvunget til at leve med frygten for gentagen viktimisering, og mere sårbare grupper, såsom ældre, børn og personer med fysiske og mentale handicap, oplever som mål for hadefuld tale øget sårbarhed, når de er afhængige af onlinekommunikation i deres dagligdag. Ofre for hadefuld tale er også udsat for politisk og social eksklusion, som afholder dem fra lægebehandling og andre vitale tjenester<sup>49</sup>. Desuden risikerer de ofre, der anmelder oplevelser med had, ofte sekundær viktimisering<sup>50</sup>, hvilket kan skade offeret yderligere. Især med hensyn til børn kan hadefuld tale gøre alvorlig skade på deres langsigtede personlige udvikling.

Forbrydelser udløst af had sender budskaber om afvisning og devaluering af hele grupper og fællesskaber, og de personer, der udgør disse grupper og fællesskaber, oplever frygt og føler sig udsat for fremtidige angreb<sup>51</sup>. Det er vigtigt at bemærke, at hadefuld tale og

<sup>45</sup> ECtHR, decision of 24.6.2003, *Garady v. France*, §1; decision of 13.11.2003, *Gündüz v. Turkey*, §37; afgørelse af 16.11.2004, *Norwood v. the United Kingdom*; judgment of 10.7.2008, *Soulas and Others v. France*, §47; judgment of 9.2.2012, *Vejdeland and Others v. Sweden*, §59.

<sup>46</sup> Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Europa-Parlamentet: "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)", (juli 2020), s. 23.

<sup>47</sup> Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA): "[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)" (2012), s. 20. Layla Okhai, "[How hate crime impacts mental health](#)" (Diverse Minds, 2018).

<sup>48</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.3, 4.3.3 og 5.2.3.

<sup>49</sup> FN's [Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech, 11. maj 2020.

<sup>50</sup> Viktimisering, der ikke opstår som et direkte resultat af forbrydelsen, men gennem den måde, offeret behandles på af politiet og retssystemet. Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.3, 4.3.3 og 5.2.3.

<sup>51</sup> OSCE ODIHR, "[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)" (2020), s. 13. F.eks. undgår et betydeligt antal lesbiske, bøsser og biseksuelle personer visse steder eller lokationer af frygt for at blive angrebet, truet eller chikaneret. På samme måde rapporterede 37-41 % af de trans- og interkønnede respondenter, at de af samme

hadforbrydelser har potentiale til at give genlyd blandt gerningsmændenes følgere og sprede yderligere frygt og intimidering. Dermed fastholdes et mønster af hadefuld tale og hadforbrydelser rettet mod andre personer, der opfattes som delende samme beskyttede kendetegn eller som værende forbundet med offeret<sup>52</sup>.

### 3.2.3. Skadelige virkninger for samfundet som helhed

Hadefuld tale og hadforbrydelser har også en stærk samfundsmæssig dimension. De udgør en trussel mod demokratiske værdier, social stabilitet og fred<sup>53</sup> og øger den sociale splittelse, udhuler den sociale samhørighed og udløser gengældelse, der resulterer i vold og gengældelse af vold<sup>54</sup>. Tilstedeværelsen af et klima præget af konflikter, frygt, polarisering og radikaliserende handlinger blev også bekræftet af respondenterne i Kommissionens målrettede høring.

Hadefuld tale og hadforbrydelser har en skadelig indvirkning på de grundlæggende rettigheder, navnlig på den menneskelige værdighed, lighed og ytringsfrihed. Deres afdæmpende virkning på ytringsfriheden kan føre til, at brugere af sociale medier afholder sig fra at deltage i offentlige debatter på grund af det hadefulde indhold, de ser<sup>55</sup>. Had skader også den politiske dialog og påvirker borgernes parathed til at engagere sig i politik og til at udøve officielle funktioner med offentlig synlighed, f.eks. som parlamentsmedlemmer, borgmestre og politikere<sup>56</sup>. Hvad angår kvinder i det offentlige liv viste en undersøgelse blandt 123 europæiske kvindelige parlamentarikere, at 46,9 % af respondenterne havde modtaget dødstrusler eller trusler om voldtægt eller overfald, og 58,2 % havde været mål for sexistiske angreb på sociale netværk<sup>57</sup>.

Journalister er ofte ofre<sup>58</sup> for hadefuld tale på de sociale medier og kan derfor tøve med at deltage i den offentlige debat eller tage fat på visse emner<sup>59</sup>. Selv om hadefuld tale og trusler rettes mod alle journalister, viser statistikkerne, at kvindelige journalister er udsat for flere trusler end deres mandlige kolleger, navnlig i form af chikane på internettet, trusler om voldtægt og mord samt

---

årsag "ofte" eller "altid" undgår visse steder eller lokationer. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), s. 47.

<sup>52</sup> Jf. FRA, '[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights \(2012\)](#), s. 19.

<sup>53</sup> Se [United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#), maj 2019; [Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance](#) (Europarådet).

<sup>54</sup> Se undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", juli 2020; OSCE, ODIHR, "[Hate crime laws-A practical guide](#)", 2009.

<sup>55</sup> [En norsk undersøgelse](#) viser, at én ud af fem (19 %) brugere af sociale medier afholder sig fra at deltage i offentlige debatter på grund af det hadefulde indhold, de ser. Denne procentdel stiger til 36 % blandt brugere, der tilhører minoritetsgrupper.

<sup>56</sup> Undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", juli 2020.

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

<sup>58</sup> Jf. Kommissionens henstilling om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union, [C\(2021\) 6650 final](#), 16.9.2021.

<sup>59</sup> [Eurobarometer 452 fra 2016](#) viste, at tre fjerdedele af journalisterne har oplevet hadefuld tale på de sociale medier, og at det for halvdelen af dem betyder, at de tøver med at deltage i den offentlige debat.

tilskyndelse til had på grund af køn<sup>60</sup>. Disse angreb er undertiden resultatet af kampagner, der har til formål at miskreditere kvindelige journalister eller at bringe dem til tavshed.

Hadefuld tale kan ikke bare føre til konflikter, men også til hadforbrydelser<sup>61</sup>. Dokumentation peger på "hadpyramider"<sup>62</sup> eller "skadestiger", der starter med fordomsfulde handlinger (f.eks. mobning, latterliggørelse, dehumanisering) og diskrimination (f.eks. økonomisk og politisk), og bevæger sig i retning af vold motiveret af fordomme, såsom mord, voldtægt, overfald, terrorisme, voldelig ekstremisme og sågar folkedrab<sup>63</sup>. Forskning viser forbindelsen mellem målrettede, diskriminerende tweets i en by og det store antal hadforbrydelser i samme by<sup>64</sup>. De Forenede Nationer (FN) påpeger, at tilskyndelse til vold rettet mod samfund eller enkeltpersoner på grundlag af deres identitet kan bidrage til at muliggøre eller forberede masseforbrydelser og er både et advarselssignal og en tidlig indikator for risikoen for disse forbrydelser<sup>65</sup>.

Forskning viser også, at hadefuld tale på de sociale medier fører til flere forbrydelser mod mindretal i den fysiske verden<sup>66</sup>. Hadefuld tale på internettet har ført til øget vold mod flygtninge og indvandrere, etniske og religiøse mindretal og LGBTIQ-personer<sup>67</sup>. Det at blive eksponeret for hadefuld tale eller at være mål for hadefuld tale kan også bidrage til radikaliseringsprocessen og voldelig ekstremisme. Dette kan komme til udtryk online og offline gennem tale og propaganda, men kan også resultere i voldelige ekstremistiske angreb eller terrorangreb. Det kan have forstyrrende og fatale konsekvenser for samfundet<sup>68</sup>.

Europarådet, der minder om, at internettet har skabt en ny dimension til at udtrykke sexistisk hadefuld tale, har understreget, at sexistisk hadefuld tale kan eskalere eller anspore til åbenlyst offensive og truende handlinger, herunder seksuelt misbrug eller vold, potentielt dødelige handlinger eller selvskade<sup>69</sup>. Fremkomsten af onlinegrupper og -fællesskaber såsom Manosphere<sup>70</sup> og Incel<sup>71</sup>, som er yderligere internationale fora til fremme og udbredelse af

---

<sup>60</sup> FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder, [erklæring](#) fra den særlige rapportør om vold mod kvinder, dens årsager og konsekvenser.

<sup>61</sup> Europarådet, [Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance](#)

<sup>62</sup> Se [Anti-defamation league](#), 2018.

<sup>63</sup> Se [forskningsrapporten](#) offentliggjort under projektet SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) af Det Europæiske Skolenetværk, s. 33.

<sup>64</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.3.

<sup>65</sup> De Forenede Nationer, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, juli 2017.

<sup>66</sup> F.eks. viste en [undersøgelse](#) fra Cardiff Universitets HateLab-projekt, at da antallet af "hadefulde tweets" fra ét sted steg, gjorde antallet af racistiske og religiøst forværede forbrydelser det samme — herunder vold, chikane og hærværk.

<sup>67</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2018 om stigningen i neofascistiske voldshandlinger i Europa ([2018/2869\(RSP\)](#)).

<sup>68</sup> Se også "[Hate Speech and Radicalisation Online](#)", the OCCI Research Report, Johannes Baldauf, Julia Ebner og Jakob Guhl (Eds.), 2019.

<sup>69</sup> Ministerkomitéens [anbefaling](#) CM/Rec (2019)1 til medlemsstaterne om forebyggelse og bekæmpelse af sexismen af 27. marts 2019, s. 9.

<sup>70</sup> Onlineforum mod feminisme, hvor mænd mødes for at drøfte køn, ligestilling og maskulinitet med et promandligt fokus, fodnote 59, Centre for Digital Youth Care, "[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)" (2020).

<sup>71</sup> En bevægelse/et fællesskab, der i de seneste år er blevet berøgtet; "the INvoluntary CELibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society", Centre for Digital Youth Care, '[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)' (2020).

kvindehad og fjendtlighed over for kvinder, giver anledning til særlig bekymring i denne henseende<sup>72</sup>.

### 3.2.4. Omfanget af hadefuld tale og hadforbrydelser

En ud af 10 (11 %) LGBTIQ-respondenter i en undersøgelse foretaget FRA angav, at de var blevet fysisk eller seksuelt angrebet, fordi de var LGBTIQ (hvor transpersoner og interkønnede personer i højere grad oplevede fysiske eller seksuelle angreb i denne periode: henholdsvis 17 % og 22 %), og 51 % af de 15- til 17-årige respondenter svarede, at de havde oplevet at blive chikaneret i skolen<sup>73</sup>.

Hadefuld tale og hadforbrydelser mod personer af asiatisk oprindelse, navnlig kinesere, eller personer, der anses for at være af asiatisk oprindelse, er steget under covid-19-pandemien<sup>74</sup>, herunder racistiske angreb og overfald, voldelig mobning, trusler og racistiske tilråb<sup>75</sup>. En undersøgelse foretaget af FRA viser, at romaer og respondenter med baggrund i Afrika syd for Sahara eller Nordafrika oplever en højere grad af forskelsbehandling, chikane og vold motiveret af had<sup>76</sup>.

Ifølge en undersøgelse fra 2018 om antisemitisme, som FRA gennemførte, frygter 40 % af jøderne i EU at blive angrebet fysisk<sup>77</sup>. Resultaterne af en FRA-undersøgelse fra 2017 om EU's mindretal og forskelsbehandling<sup>78</sup> viser, at 27 % af muslimerne havde oplevet tilfælde af hadmotiveret chikane i de foregående 12 måneder, mens denne procentdel er højere (31 %) blandt muslimske kvinder, der bærer hovedtørklæde i det offentlige rum.

Kvinder — og navnlig unge kvinder — er mål for kønsbaseret hadefuld tale både online og offline<sup>79</sup>. Ifølge en global undersøgelse fra 2020 oplevede 52 % af unge kvinder og piger vold på internettet, herunder trusler<sup>80</sup>.

Desuden er der også tale om personer, der befinder sig i skæringspunktet mellem to eller flere beskyttede egenskaber, såsom farvede kvinder, som er 84 % mere udsat for at blive nævnt i krænkende eller "problematiske" tweets end hvide kvinder<sup>81</sup>.

FN udtrykte bekymring over hadefuld tale rettet mod ældre, som er dukket op i den offentlige debat og på de sociale medier som udtryk for modvilje mellem generationerne<sup>82</sup>. Personer med handicap er mere udsat for at blive ofre for voldsforbrydelser, herunder hadforbrydelser,

<sup>72</sup> Centre for Digital Youth Care, '[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)' (2020).

<sup>73</sup> FRA, [Anden LGBTI-undersøgelse](#) (2020).

<sup>74</sup> Europarådet, ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), marts 2021; [Human Rights Watch](#), "Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide", 2020.

<sup>75</sup> [Human Rights Watch](#), "Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide", 2020.

<sup>76</sup> FRA, "[EU-MIDIS II: Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling](#)" (2017).

<sup>77</sup> FRA, "[Oplevelser og opfattelser af antisemitisme — Anden undersøgelse af forskelsbehandling af og hadforbrydelser mod jøder i EU](#)", 10. december 2018.

<sup>78</sup> FRA, Den Europæiske Unions anden [undersøgelse](#) af mindretal og forskelsbehandling, 21. september 2017.

<sup>79</sup> Europarådet, "[Combating sexist hate speech](#)"

<sup>80</sup> Se [undersøgelsen](#) foretaget af World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts ved hjælp af UNICEF's U-rapportplatform, februar 2020.

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

<sup>82</sup> FN, politisk notat: "[The Impact of COVID-19 on older persons](#)", maj 2020.



eller for at blive udsat for hadefuld tale end andre personer<sup>83</sup>. Tilbagemeldinger fra Kommissionens høring viste, at i nogle lande blev 21 % af de hadforbrydelser, der blev indberettet til myndighederne, begået mod personer med handicap<sup>84</sup>. Generelt udvælges ofrene, blot fordi de er handicappede, opfattes som handicappede eller har tilknytning til en person med et handicap<sup>85</sup>. Verdenssundhedsorganisationen mener desuden, at krænkelse af ældre sandsynligvis vil blive et stigende problem på grund af den aldrende befolkning<sup>86</sup>.

På grund af underrapportering og underregistrering af hændelser<sup>87</sup> og usammenlignelige dataindsamlingsmetoder<sup>88</sup> udgør disse tal kun toppen af isbjerget. Kilder<sup>89</sup> viser f.eks., at 88 % af de hadmotiverede fysiske angreb på romaer ikke blev indberettet, og at 79 % af de jøder, som oplevede antisemitisk chikane, ikke indberettede de alvorligste tilfælde til politiet eller andre instanser. Og kun ét ud af fem (21 %) tilfælde af fysisk eller seksuel vold mod LGBTIQ-personer blev indberettet<sup>90</sup>. Alder er et eksempel på, at manglen på anerkendelse som en årsag til hadefuld tale og hadforbrydelser og manglen på sanktioner for relaterede strafbare handlinger fører til mindre indberetning og manglende oplysninger om omfanget af hadefuld tale og hadforbrydelser mod ældre<sup>91</sup>. Navnlig beklager AGE-plattformen<sup>92</sup> denne virkelighed, der er skjult på trods af den foruroligende udbredelse i hele Europa, og påpeger, at ældre ofres usynlighed og manglende beskyttelse øges af den manglende bevidsthed om alder som en årsag til hadforbrydelser.

### 3.2.5. Strafferetlig respons i medlemsstaterne

Alvoren af de ovenfor beskrevne virkninger har fået medlemsstaterne til at kriminalisere visse former for hadefuld tale og hadforbrydelser. Kriminaliseringen af disse handlinger sender et budskab om en særlig social misbilligelse. Det er et udtryk for den specifikke alvor og fare, som disse handlinger udgør, og som er særligt ødelæggende for de grundlæggende rettigheder.

Som følge af gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret kriminaliseres **hade fuld tale** på grund af race, hudfarve, religion, herkomst, national eller etnisk oprindelse<sup>93</sup> i alle medlemsstater. Desuden har medlemsstaterne udtrykkeligt også kriminaliseret hadefuld tale for andre beskyttede kendetegn: 20 medlemsstater kriminaliserer hadefuld tale på grund af seksuel orientering<sup>94</sup> og 17 medlemsstater på grund af køn<sup>95</sup>. Derudover kriminaliserer 14

<sup>83</sup> FRA, "[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)", marts 2015.

<sup>84</sup> Se den understøttende undersøgelse, bilag VII.

<sup>85</sup> FRA: "[Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#)", marts 2015, s. 2.

<sup>86</sup> Verdenssundhedsorganisationen, "[Elder Abuse](#)", 2021.

<sup>87</sup> Se også OSCE ODHIR, hvoraf [det fremgår](#), at manglende registrering af hadforbrydelser betyder, at ofrene og deres behov alt for ofte forbliver usynlige, 16. november 2020.

<sup>88</sup> Ifølge den understøttende undersøgelse, der var baseret på høringen af interessenter, mente de fleste interessenter, at tilfælde af hadefuld tale og hadforbrydelser var underrapporteret i deres medlemsstater.

<sup>89</sup> Se FRA's undersøgelser "[Roma and Travellers in Six Countries](#)", 2020, og "[Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#)", 2018.

<sup>90</sup> FRA, EU-LGBTI II, "[A long way to go for LGBTI equality](#)", s. 38 og 46.

<sup>91</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.3.

<sup>92</sup> AGE Platform Europe er et europæisk netværk af nonprofitorganisationer med og for personer i alderen 50+; se AGE Platform Europes svar på Kommissionens høring.

<sup>93</sup> Dette er de grunde, der er fastsat i ovennævnte rammeafgørelse, se også den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.1 og 4.3.1. Gennemførelsen har dog ikke altid være korrekt eller fuldstændig, hvilket er grunden til, at Kommissionen har anlagt traktatbrudssager mod visse medlemsstater.

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



medlemsstater hadefuld tale på grund af handicap<sup>96</sup> og seks medlemsstater på grund af alder<sup>97</sup>. Desuden har otte medlemsstater<sup>98</sup> (enten som et alternativ eller supplement) kriminaliseret hadefuld tale uden at definere gruppernes beskyttede kendetegn og ladet kriminaliseringen af hadefuld tale stå åben med henblik på at beskytte minoritetsgrupper eller dele af befolkningen<sup>99</sup>.

**Hadforbrydelser** er også i vid udstrækning kriminaliseret på tværs af medlemsstaterne, enten som en selvstændig lovovertrædelse for specifikke forbrydelser eller som en generel skærpene omstændighed for alle forbrydelser, der begås på grund af fordomme. Ud over kriminalisering af hadforbrydelser på grund af race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse som følge af gennemførelsen af rammeafgørelsen i national ret kriminaliserer 19 medlemsstater hadforbrydelser på grund af seksuel orientering<sup>100</sup> og 17 medlemsstater på grund af køn<sup>101</sup>. Derudover kriminaliserer 13 medlemsstater hadefuld tale på grund af handicap<sup>102</sup> og ti medlemsstater på grund af alder<sup>103</sup>. Endvidere giver 15 medlemsstater<sup>104</sup> de nationale domstole mulighed for at tage højde for gerningsmandens motiver for enhver forbrydelse, når de træffer afgørelse om den strafferetlige sanktion, enten som et alternativ eller supplement til en selvstændig lovovertrædelse for hadforbrydelser. Visse medlemsstater har også undladt at definere de beskyttede kendetegn for potentielt at dække hadforbrydelser baseret på enhver form for intolerance

### 3.3. Den grænseoverskridende dimension af hadefuld tale og hadforbrydelser

Den grænseoverskridende dimension af hadefuld tale og hadforbrydelser fremgår af **arten og virkningen** af disse fænomener samt af, at der er **et særligt behov for at bekæmpe dem på et fælles grundlag**.

Dette er tydeligt for **hadefuld tale** online. I betragtning af internettets grænseoverskridende karakter breder hadefuld tale på internettet sig hurtigt, og det er tilgængeligt for alle overalt. Dette gør det lettere for hadgrupper at udvide deres publikum til lande, der befinder sig i samme politiske eller sociale situation<sup>105</sup>. Den grænseoverskridende dimension blev også

---

<sup>95</sup> Blandt denne gruppe henviser 14 medlemsstater (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT og SI) specifikt til køn som grund, ti medlemsstater (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) henviser (som alternativ eller supplement) til kønsidentitet som grund, og to medlemsstater (BE og EL) henviser til kønsegenskaber som grund.

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

<sup>97</sup> BE, ES, LV, LT, LU, AT.

<sup>98</sup> CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

<sup>99</sup> F.eks. kriminaliserer tysk lovgivning hadefuld tale mod grupper med særlige kendetegn såsom racegrupper eller religiøse grupper, men også "mod dele af befolkningen".

<sup>100</sup> BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Det er vigtigt at bemærke, at nogle medlemsstater kun kriminaliserer specifikke lovovertrædelser med hensyn til seksuel orientering.

<sup>101</sup> Blandt denne gruppe henviser 13 medlemsstater (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) specifikt til køn som grund, 11 medlemsstater (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) henviser (som et alternativ eller supplement) til kønsidentitet som grund, og fire medlemsstater (BE, EL, FR, MT) henviser til kønskaraktéristika som grund.

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

<sup>103</sup> BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

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

<sup>105</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.3.4; Anti-Defamation League, "[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)", 2016; Soldiers of Odin er en kontroversiel indvandrerfjendsk, antimuslimsk og flygtningehadende ideologigruppe, der er skabt i Finland og har spredt sig til USA.

fremhævet af de fleste interessenter, der deltog i Kommissionens målrettede høring, også gennem specifikke eksempler<sup>106</sup>. Det drejer sig f.eks. om hadefulde tale på grund af kønskarakteristika, og navnlig interkønnede er i stigende grad blevet mål for hadefulde tale fra grupper, der opererer på tværs af grænserne<sup>107</sup>. Udbredelsen af kønsbaseret hadefulde tale er også blevet understreget af Europarådet<sup>108</sup>, der opfordrer til stærkere tiltag til bekæmpelse af den.

Hadefulde budskaber, der kommer til udtryk offline (f.eks. i den skrevne presse, i fjernsynsudsendelser, i politiske udtalelser eller under sportsbegivenheder), har imidlertid en grænseoverskridende dimension, der fremgår af deres virkning, da de let kan reproduceres og formidles bredt på tværs af grænserne. Mere end 80 % af respondenterne i den målrettede høring mente, at hadefulde tale offline har en afsmittende virkning på tværs af grænserne<sup>109</sup>. De påpeger, at de hadefulde budskaber udvikles og udbredes af netværk med medlemmer fra flere lande, og at ideologier bag hadefulde tale udvikles internationalt og derfor er grænseoverskridende fænomener<sup>110</sup>.

Den grænseoverskridende dimension af **hadforbrydelser** er direkte forbundet med den grænseoverskridende dimension af hadefulde tale. Had overskrider grænserne og fører til en spiral af vold. På samme måde som hadefulde tale kan ideologierne bag hadforbrydelser udvikles internationalt og hurtigt deles online. Hadforbrydelser kan begås af netværk med medlemmer fra flere lande (i eller uden for EU), der inspirerer til, organiserer eller udfører fysiske angreb. Counter Extremism Project<sup>111</sup>, Soufan Center<sup>112</sup> og Anti-Defamation League<sup>113</sup> giver eksempler på forskellige gruppers tværnationale aktiviteter, som påvirker og inspirerer på tværs af grænserne. Hadforbrydelser kan også skabe et klima af frygt eller sociale konflikter, som kan smitte af fra en EU-medlemsstat til en anden<sup>114</sup>. Hadfulde tale og hadforbrydelser kan endvidere føre til radikaliserings og oprettelse af voldelige ekstremistiske grupper, som krydser grænserne og forenes i deres ideologi.

På samme måde kan det samme fænomen føre til, at hadforbrydelser kopieres i et andet land, eller at de har opfølgingsmønstre, der afspejler den forbrydelse, der blev begået i det land, hvor den fandt sted første gang. Dette kan også forekomme, når der er stor opmærksomhed

---

<sup>106</sup> Et konkret eksempel på den afsmittende virkning, som hadefulde tale på internettet har på tværs af grænserne, er den franske højreekstremistiske intellektuelle bevægelse Nouvelle Droites kampagne, der understreger omfanget af det tværideologiske og grænseoverskridende samarbejde og mobiliseringen af det yderste højre i hele verden, dvs. Det Forenede Kongerige, Østrig, Frankrig, Tyskland, Sverige, Nederlandene, Norge, Italien og USA; se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.3.4.

<sup>107</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.4.

<sup>108</sup> Ministerkomitéens [anbefaling](#) CM/Rec (2019)1 til medlemsstaterne om forebyggelse og bekæmpelse af sexismen af 27. marts 2019.

<sup>109</sup> Se den understøttende undersøgelse, bilag VI.

<sup>110</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.4; se også bilag VII til den understøttende undersøgelse, hvor der er medtaget en række eksempler på den grænseoverskridende virkning af hadefulde tale offline, f.eks. i forbindelse med den højreekstremistiske græske organisation "Golden Dawn", og hvor der foretages sammenligninger med offline-udbredelse og de afsmittende virkninger på tværs af medlemsstaterne af konspirationsteorier — f.eks. "Great Replacement Theory" gennem offline-arrangementer, massemøder og PR-stunts.

<sup>111</sup> Counter Extremism Project, "[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism — Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)", 2020, s. 12, 79 og 145.

<sup>112</sup> The Soufan Center, "[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)", 2019, s. 11.

<sup>113</sup> Anti-Defamation League, "[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)".

<sup>114</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 5.2.4.

omkring specifikke hadforbrydelser, der tilskynder andre til at begå lignende forbrydelser ("copycat-effekten"). Ud over den faktiske hadforbrydelse kan de psykologiske konsekvenser for enkeltpersoner og samfundet nemt række ud over grænserne ved at skabe et klima af frygt og sociale konflikter. Forbrydelser og begivenheder, der finder sted i forskellige dele af verden, har haft en indvirkning på flere lande, herunder Black Lives Matter-bevægelsen. The spillover impact of hate crimes across borders was acknowledged by most of the respondents to the Commission's consultation<sup>115</sup>.

Processen har global karakter og har en indvirkning, uanset hvor den har rod geografisk. EU kan fungere som rollemodel rundt om i verden, og idéer og initiativer, der opstår andre steder i verden, kan bidrage til en mere effektiv indsats i Europa.

Denne baggrund understreger **det særlige behov for at bekæmpe hadefuldt tale og hadforbrydelser på et fælles grundlag.**

Det særlige behov for at tackle disse fænomener på et fælles grundlag skyldes de alvorlige konsekvenser af hadefuldt tale og hadforbrydelser for de centrale EU-værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU. Det kræver en fælles indsats at værne om vores fælles værdier.

De negative konsekvenser af hadefuldt tale og hadforbrydelser rækker ud over konsekvenserne for de enkelte ofre og kan påvirke grupper eller samfund af mennesker, der bor i forskellige lande. Hvis hadefuldt tale og hadforbrydelser ikke kriminaliseres i nogle få medlemsstater, kan det undergrave bestræbelserne på effektivt at tackle disse fænomener og lette de afsmittende virkninger. Hvis der ikke fastlægges en fælles tilgang til kriminalisering, resulterer det også i huller og ulige beskyttelse af ofre for sådanne handlinger i hele EU, da kun personer, der anerkendes som ofre for kriminalitet, har adgang til de klagemuligheder og støtteforanstaltninger, der er fastsat i EU-retten. Desuden kan en fragmenteret tilgang sende blandede budskaber til offentligheden om, at sådanne handlinger ikke tages alvorligt og kan begås ustraffet<sup>116</sup>, og at de betragtes som "normale", eller det kan i nogle lande sågar føre til en opfattelse af, at staten legitimerer og/eller tolererer en sådan adfærd<sup>117</sup>.

Desuden skyldes det særlige behov for at bekæmpe hadefuldt tale og hadforbrydelser på et fælles grundlag de enkelte medlemsstaters bestræbelser på at kriminalisere forskellige former for hadforbrydelser og hadefuldt tale på egen hånd. En sådan tilgang resulterer i fragmentering og mangel på lige vilkår for ofre for hadefuldt tale og hadforbrydelser.

### **3.4. Udviklingen inden for kriminalitet**

Ifølge FN har der i de seneste år været en alarmerende stigning i hadefuldt tale og tilskyndelse til had på internettet og offline<sup>118</sup>. Siden 2007, hvor Kommissionen foreslog at gøre racistiske og fremmedfjendske handlinger strafbare i alle medlemsstater, har der været en støt stigning i hadefuldt tale og hadforbrydelser<sup>119</sup>. Denne stigning hænger sammen med ændringer i det sociale, økonomiske og teknologiske miljø. De fleste respondenter (over 60 %) i

<sup>115</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 og 5.2.5.

<sup>116</sup> Se fodnote 5, Europarådet, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, [ECRI General Policy Recommendation No.15 on Combating Hate Speech](#), 8. december 2015.

<sup>117</sup> ECtHR, judgment of 17.01.2017, *Király and Dömötör v. Hungary*.

<sup>118</sup> De Forenede Nationer, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, juli 2017.

<sup>119</sup> "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, juli 2020.

Kommissionens målrettede høring anerkendte også stigningen i både hadefuldt tale og hadforbrydelser mellem 2018 og 2020 sammenlignet med den foregående periode mellem 2015 og 2017. Among the factors for this were increased migration flows, economic and social crises (including the COVID-19 pandemic), and improved access to online information, including the use of social networks, resulting in a fast sharing of content<sup>120</sup>.

Internettet er en kanal til øget og let deling af hadefuldt tale online. Gerningsmændene bag hadefuldt tale på internettet ansøres af og har færre hæmninger på grund af en følelse af anonymitet og straffrihed på internettet, hvilket øger risikoen for, at de fortsætter med at begå sådanne strafbare handlinger.

Den kraftige stigning i antallet af voldelige ekstremister og grupper i hele Europa er en af de faktorer, der har bidraget til polarisering og radikalisering i samfundet. Dette har igen ført til en øget forekomst af hadefuldt tale mod marginaliserede grupper og kvinder. I 2019 anerkendte Europa-Parlamentet dette i en beslutning om "stigningen i neofascistiske voldshandlinger i Europa" og opfordrede medlemsstaterne til at fordømme og sanktionere "politikeres og offentlige ansattes hadforbrydelser, hadefuldt tale og udpegelse af syndebugke [...], da de direkte normaliserer og styrker had og vold i samfundet"<sup>121</sup>.

ECRI understregede stigningen i ultranationalistisk, fremmedfjendsk, racistisk og homo-/transfobisk hadefuldt tale i de forskellige valgkampagner i 2019, der i stigende grad gennemsyres og ofte sætter tonen på de sociale medier<sup>122</sup>. Ifølge ECRI er fornærmende og nedværdigende bemærkninger om medlemmer af minoritetsgrupper i dag lettere at acceptere end tidligere. Europarådet har sendt et alarmsignal om, at Europa står over for en chokerende virkelighed: antisemitiske, antimuslimske og andre racistiske hadforbrydelser stiger i et alarmerende tempo<sup>123</sup>.

Covid-19-pandemien har skabt en atmosfære, hvor hadefuldt tale er blomstret op og har udviklet sig til en tsunami af had og fremmedhad<sup>124</sup>. Europol<sup>125</sup> understregede, hvordan covid-19-pandemien og de deraf følgende økonomiske og sociale kriser har resulteret i stærkere holdninger og større accept af intimidering, herunder opfordringer til at begå voldelige handlinger. ECRI fremhævede i sin årsberetning for 2020 den øgede eksponering for hadefuldt tale og vold blandt visse grupper<sup>126</sup>, der beskyldes for at være de største spredere af virusset. De omfatter romaer og migranter, hvis adgang til sundhedspleje og offentlige støtteforanstaltninger er blevet endnu vanskeligere<sup>127</sup>, samt personer af asiatisk oprindelse eller personer, der anses for at være af asiatisk oprindelse<sup>128</sup>. Der har også været en stigning i antallet af konspirationsteorier mod visse grupper, hvilket har ført til hadefuldt tale og

---

<sup>120</sup> Se den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.1, 4.3.1 og 4.3.2.

<sup>121</sup> Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2018 om stigningen i neofascistiske voldshandlinger i Europa (2018/2869(RSP)), P8\_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

<sup>122</sup> [ECRI's årsberetning 2019](#)

<sup>123</sup> [Erklæring](#) fra Marija Pejčinović Burić, Europarådets generalsekretær, 27. februar 2020.

<sup>124</sup> FN's generalsekretær António Guterres [globale appel](#) om at tackle og imødegå covid-19-relateret hadefuldt tale i New York den 8. maj 2020.

<sup>125</sup> [Europols European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#), s. 28.

<sup>126</sup> Se også [European Voice against Racism](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; Se også [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#)

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

<sup>128</sup> ECRI, [Annual Report on ECRIS's activities](#), marts 2021.

hadforbrydelser<sup>129</sup>. Undersøgelser viser f.eks., at der i de første to måneder af 2021 (under pandemien) i forhold til samme periode i 2020 (før pandemien) skete en syvdobling af antallet af antisemitiske opslag på de vurderede franske konti/kanaler og mere end en 13-dobling på de tilsvarende tyske<sup>130</sup>.

Pandemien understregede også spændinger mellem generationerne og skabte en genopblussen af fjendtlige budskaber på de sociale medier, der kan betegnes som hadefuld tale mod ældre, der som en sårbar kategori i højere grad er blevet ramt af krænkelser under pandemien og er mere udsat for at blive ofre for hadefuld tale og hadforbrydelser<sup>131</sup>.

Personer, der identificerer sig som LGBTIQ, har oplevet en stigning i volden siden pandemiens begyndelse<sup>132</sup>. "Seksuel orientering eller kønsidentitet" var den tredje mest almindelige årsag blandt de rapporterede hadforbrydelser (18,35 %) i rapporten om hadforbrydelser for 2019 fra Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) — en stigning i forhold til 2018 (14,61 %)<sup>133</sup>. Kønsbaseret hadefuld tale har også været stigende i Europa og finder sted online og offline og i alle former for social interaktion (f.eks. i skolen, på arbejdspladsen og i det offentlige rum). Alle former for kønsbaseret cybervold mod kvinder, herunder kvindefjendsk hadefuld tale, blev stadig mere almindeligt før covid-19, hvilket førte til normalisering af vold mod kvinder. I en rapport<sup>134</sup> om chikane på internettet mod kvindelige ministre konstaterede NATO's Strategic Communications Centre of Excellence, at de emner, der udløste de mest krænkende budskaber online, var covid-19-pandemien, indvandring, EU's forbindelser og socialliberal politik.

Når man ser på den seneste lovgivningsmæssige udvikling, er der i de seneste år konstateret en gradvis stigning i kriminaliseringen af andre grunde end dem, der er fastsat i rammeafgørelsen. I øjeblikket har 11 medlemsstater<sup>135</sup> taget initiativ til lovgivningsmæssige forslag eller processer til yderligere kriminalisering af hadefuld tale og/eller hadforbrydelser. Af disse har ni medlemsstater<sup>136</sup> foreslået at tilføje visse grunde til deres lovgivning om hadefuld tale og/eller hadforbrydelser.

#### 4. Merværdi ved at udvide listen over EU-forbrydelser

---

<sup>129</sup> Tony Blair Institute for Global Change, "[From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#)" (juli 2020). Se også [resultaterne](#) af den høring, der blev afholdt af International Dialogue Centre og European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe den 20. april 2021.

<sup>130</sup> Se undersøgelse udarbejdet af Institute for Strategic Dialogue for Kommissionen, "[The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#), A study of French and German content", april 2021.

<sup>131</sup> Se AGE Platform Europes feedback på Kommissionens høring, FN's generalsekretær António Guterres [erklæring](#) og den understøttende undersøgelse, afsnit 4.2.1.

<sup>132</sup> Se Europarådets styringskomité for bekæmpelse af forskelsbehandling, inklusion og mangfoldighed, "[COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#)" (2020), s. 19. Se også [FRA's rapport fra 2019 om pandemien og dens indvirkning på de grundlæggende rettigheder](#), FRA's rapport "[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)" (2021) og [ECRI's årsberetning for 2020](#)

<sup>133</sup> ODIHR, [Hate Crime Report](#), 2019; se [pressens](#) beretninger om, at hadforbrydelser mod LGBTIQ-samfundet i Spanien steg med 43 % i første halvdel af 2021.

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

<sup>135</sup> DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Se den understøttende undersøgelse, afsnit 3.7. Bemærk navnlig, at den foreslåede reform i Italien ikke er blevet vedtaget.

<sup>136</sup> DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

#### **4.1. Et effektivt svar på EU-plan**

På grundlag af ovenstående vurdering mener Kommissionen, at dette initiativ er det mest effektive svar på de identificerede udfordringer på EU-plan. Navnlig er det kun et fælles initiativ på EU-plan, der effektivt kan beskytte de fælles værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU, som undermineres af alle former for hadefuld tale og hadforbrydelser, uanset hvilke personer og målgrupper de er rettet mod.

En fælles indsats kan effektivt og konsekvent imødegå de udfordringer, der opstår som følge af de to fænomeners grænseoverskridende karakter samt deres omfang og stigende tendens. I betragtning af medlemsstaternes nuværende divergerende og fragmenterede strafferetlige tilgange og deres begrænsede indvirkning på EU-plan behandler dette initiativ det grænseoverskridende problem på omfattende vis.

Kun en fælles tilgang til kriminalisering af hadefuld tale og hadforbrydelser på EU-plan kan sikre en konsekvent beskyttelse af ofre for sådanne handlinger i hele EU. Dette omfatter ofres adgang til de særlige beskyttelsesforanstaltninger, der gives til de mest sårbare ofre for kriminalitet i henhold til direktivet om ofres rettigheder. I betragtning af den grænseoverskridende dimension af hadefuld tale og hadforbrydelser og behovet for en strafferetlig løsning vil samarbejdet mellem de retlige myndigheder være af afgørende betydning. En fælles strafferetlig respons kan forbedre den gensidige tillid og det retlige samarbejde, som er de grundlæggende principper for et EU-område med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt respekt for de grundlæggende rettigheder.

#### **4.2. Mangel på alternativer til en udvidelse af listen over EU-forbrydelser**

Selv om der kan være overlapninger med visse kriminalitetsområder, der er anført i artikel 83, stk. 1, i TEUF<sup>137</sup>, kan der på nuværende tidspunkt ikke vedtages minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for hadefuld tale og hadforbrydelser som sådan på EU-plan.

Navnlig vil den delvise overlapning mellem "computerkriminalitet" og hadforbrydelser og hadefuld tale ikke gøre det muligt at vedtage strafferetlige minimumsregler, der dækker alle former for hadefuld tale, uanset hvilke midler der anvendes. Det kan gøre det muligt at vedtage minimumsregler for hadefuld tale, der deles på internettet, men ikke for hadefuld tale, der begås og deles på anden vis. F.eks. gennem offentlig deling eller distribution af skrifter eller billeder, i offentlige forsamlinger (f.eks. sportsbegivenheder), via tv og politiske udtalelser. Dette vil betyde, at der vil være en fælles EU-harmoniseret strafferetlig ramme for hadefuld tale, der begås ved hjælp af digitale midler, i modsætning til en divergerende og fragmenteret tilgang i hele EU til hadefuld tale, der begås på andre måder. Der ville opstå en lignende ubegrundet adskillelse mellem kriminalisering af hadefuld tale og hadforbrydelser, da hadforbrydelser ikke ville være omfattet af retsgrundlaget for "computerkriminalitet". En sådan fragmentarisk kriminalisering kan ikke effektivt og fyldestgørende tackle disse nært forbundne fænomener.

Visse tilfælde af hadforbrydelser kan under særlige omstændigheder anses for at falde ind under "terrorisme" og betragtes som en terrorhandling, nemlig når det kan fastslås, at der er

---

<sup>137</sup> Der er også overlapninger mellem forskellige eksisterende områder af EU-kriminalitet, f.eks. mellem "organiseret kriminalitet" og "ulovlig narkotikahandel" eller "seksuel udnyttelse af kvinder", som ikke desto mindre anerkendes som særskilte kriminalitetsområder.



tale om en terrorhensigt. F.eks. en hensigt om voldsom intimidering af en befolkningsgruppe<sup>138</sup>. På trods af sådanne mulige overlapninger vil "terrorisme" og definitionen af terrorhandlinger ikke finde anvendelse på alle tilfælde af hadforbrydelser og kan derfor ikke bruges til omfattende kriminalisering af hadefulde tale og hadforbrydelser.

På denne baggrund ser det ud til, at kun identifikationen af hadefulde tale og hadforbrydelser som et nyt, særskilt kriminalitetsområde i sig selv kan muliggøre en effektiv og omfattende strafferetlig tilgang til disse fænomener på EU-plan.

Derfor kan dette initiativ fra Kommissionen anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, som synes at være uløseligt forbundet med opfyldelsen af kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF. Initiativet står desuden i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål. Navnlig medfører det i sig selv ingen økonomisk eller administrativ byrde for EU, de nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, økonomiske aktører eller borgerne.

## **5. Konklusion**

Det haster med at tackle hadefulde tale og hadforbrydelser i hele EU, og det kræver en fælles indsats og et fælles engagement.

Med denne meddelelse opfordrer Kommissionen Rådet til med Europa-Parlamentets godkendelse at gå videre med dette initiativ og træffe afgørelse om at udvide listen over EU-forbrydelser til også at omfatte hadefulde tale og hadforbrydelser. Med henblik herpå ledsages meddelelsen af et initiativ fra Kommissionen om vedtagelse af en rådsafgørelse i overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, i TEUF.

Efter vedtagelsen af en rådsafgørelse vil Kommissionen få beføjelse til at foreslå lovgivning, der kriminaliserer hadefulde tale og hadforbrydelser på EU-plan. Under særlig hensyntagen til de nationale lovgivningsmæssige rammer og i tæt samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet vil Kommissionen foreslå et robust svar på de udfordringer, der er forbundet med hadefulde tale og hadforbrydelser i hele EU i dag og i fremtiden.

---

<sup>138</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA, EUT L 88 af 31.3.2017, s. 6.