



Meddelande om hatpropaganda och hatbrott

Justitiedepartementet

2021-01-25

Dokumentbeteckning

COM (2021) 777 final

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet Ett mer inkluderande och skyddande Europa: att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att rådet ska fatta ett beslut om att utvidga den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning så att den även omfattar hatpropaganda och hatbrott. Ett sådant beslut kräver enhällighet i rådet och parlamentets godkännande. Om ett sådant beslut fattas kan kommissionen därefter föreslå ett direktiv på området.

Hatpropaganda och hatbrott undergräver grunden för ett demokratiskt samhälle. Det är brott som har gränsöverskridande karaktär eftersom material t.ex. sprids i medier och på internet. Det finns därför skäl att utvidga den rättsliga grunden så att gemensamma åtgärder inom EU kan införas om det senare bedöms som nödvändigt för att åstadkomma en godtagbar miniminivå på det straffrättsliga skyddet i alla medlemsstater. Regeringen, som inte i det här sammanhanget tar ställning till eventuella senare lagstiftningsalternativ, godtar därför kommissionens förslag.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I sitt tal om tillståndet i Europeiska unionen 2020 betonade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att framstegen när det gäller att bekämpa hat och rasism är ömtåliga, och att det nu är dags att göra en förändring och

bygga en union som går från fördömanden till handling. Hon meddelade att kommissionen skulle föreslå en utvidgning av förteckningen över EU-brott med alla former av hatbrott och hatpropaganda – vare sig det rör ras, religion, kön eller sexuell läggning. Kommissionen har också omnämnt initiativet i vissa av sina handlingsplaner och liknande. Ett exempel är jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025, där utvidgningen av förteckningen nämns som ett första steg mot en särskild sanktion på EU-nivå mot hatpropaganda och hatbrott som riktar sig mot hbtqi-personer.

Europaparlamentet antog en lagstiftningsresolution i september 2021 som uppmanar kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om att inkludera könsrelaterat våld som ett nytt område av brottslighet i enlighet med artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Detta initiativ, tillsammans med ett kommande lagstiftningsförslag om att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet, syftar enligt kommissionen till att tillmötesgå Europaparlamentets begäran.

Av 18-månaders programmet för rådet framgår att de inkommande ordförandeskapen (Frankrike, Tjeckien och Sverige) åtar sig att följa upp och förbereda för det rådsbeslut som kommissionen förslår i sitt initiativ (ST 14441/21).

Kommissionens förslag presenterades den 9 december 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att rådet ska fatta beslut om att hatpropaganda och hatbrott ska vara ett område av brottslighet i den mening som avses i artikel 83.1 EUF-fördraget. Ett sådant beslut innebär en utvidgning av EU:s kompetens att anta lagstiftning på den materiella straffrättens område.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft finns den rättsliga grunden för materiellt straffrättslig EU-lagstiftning i artikel 83 i EUF-fördraget. En del av den rättsliga grunden är förteckningen över s.k. EU-brott i artikel 83.1. Enligt artikel 83.1 får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder.

De områden av brottslighet som räknas upp i artikel 83.1 är terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Rådet får, enligt artikel 83.1 tredje stycket, med hänsyn till brottslighetens utveckling anta ett beslut som anger att andra områden av brottslighet uppfyller kriterierna i artikel 83.1. Beslutet ska fattas med enhällighet i rådet och godkännas av Europaparlamentet. Möjligheten har hittills inte utnyttjats.

Kommissionens förslag innebär alltså att hatpropaganda och hatbrott ska vara ett område av brottslighet i den mening som avses i artikel 83.1 EUF-fördraget. Om förslaget antas kan kommissionen därefter lägga fram ett direktivförslag på området.

Det finns idag EU-lagstiftning mot vissa former av hatpropaganda och hatbrott genom det s.k. rasismrambeslutet (rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen) som antogs före Lissabonfördraget. Rambeslutet innehåller bestämmelser om hatpropaganda på grunderna ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung och om att rasistiska och främlingsfientliga motiv ska kunna beaktas t.ex. som en försvärande omständighet. Enligt kommissionen skulle framtida lagstiftning med stöd av den utvidgade rättsliga grunden komplettera den befintliga lagstiftningen och omfatta andra särskilda grunder. I meddelandet nämns särskilt behovet av att säkerställa kraftfulla straffrättsliga åtgärder på EU-nivå mot hatpropaganda och hatbrott på andra grunder än rasism och främlingsfientlighet, särskilt på grund av kön, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning. Dessa grunder nämns också i artikel 19.1 EUF-fördraget där det hänvisas till åtgärder för att bekämpa diskriminering ”på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”. Som framgår av meddelandet och skälen till det föreslagna beslutet bör beslutet emellertid inte påverka de åtgärder som kan tas i ett andra steg. Enligt vad som anges föregriper eller påverkar det i synnerhet inte tillämpningsområdet för och innehållet i den sekundärlagstiftning som därefter kommer att föreslås.

I meddelandet utvecklar kommissionen sin bedömning av förutsättningarna för att utvidga förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott. Med hänvisning till ”de särskilda egenskaper som kännetecknar hatpropaganda och hatbrott, dvs. hat som riktar sig mot personer eller grupper som delar (eller uppfattas dela) skyddade egenskaper” bedömer kommissionen att hatpropaganda och hatbrott kan betraktas som ett område av brottslighet i den mening som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Enligt kommissionen rör det sig vidare om ett område av särskilt allvarlig brottslighet. I denna del hänvisar kommissionen till att hatpropaganda och hatbrott är särskilt allvarliga brott på grund av deras skadliga inverkan på enskilda personer och på samhället i stort, vilket undergräver EU:s grundvalar. Kommissionen anför vidare att det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda och hatbrott framgår av dessa företeelsers karaktär och inverkan samt av att det finns ett särskilt behov av att bekämpa dem på en gemensam grund. Som exempel nämner kommissionen bl.a. hatpropaganda på nätet och den omständigheten att hatbrott kan begås av nätverk med medlemmar från flera länder som inspirerar, organiserar eller utför fysiska attacker. I meddelandet redogör kommissionen också för hur den nu aktuella brottsligheten har utvecklats. När det gäller förslagets mervärde anför kommissionen att samarbete mellan rättsliga myndigheter kommer att vara avgörande med tanke på det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda och hatbrott.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget att besluta om att utvidga den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning så att den även omfattar hatpropaganda och hatbrott påverkar inte svensk lagstiftning i detta skede.

Om förslaget antas avser kommissionen, som framgår av meddelandet, att återkomma med ett direktivförslag. Beroende på hur ett sådant direktiv utformas kan det komma att kräva lagstiftningsåtgärder.

Sverige har genomfört rambeslutets krav på kriminalisering genom brotten olaga hot, uppvigling och hets mot folkgrupp (4 kap. 5 § samt 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken). De grunder som omfattas av hetsbrottet är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck. Bestämmelsen omfattar således inte vissa av de grunder kommissionen nämner i meddelandet. Däremot kan det, som nämns ovan, väntas att ett beslut om att utvidga den rättsliga grunden följs av ett direktivförslag. Ett sådant förslag kan komma att ha ett innehåll som påverkar svensk lagstiftning. Exempelvis förekommer inte grunderna ålder, kön och funktionsnedsättning, som nämns av kommissionen i meddelandet, i den svenska hatbrottslagstiftningen. Reglering på området förekommer i både vanlig lag och grundlag. Kommissionen understryker dock i meddelandet att initiativet att ändra den rättsliga grunden inte föregriper ställningstaganden om tillämpningsområdet för och innehållet i ett efterföljande direktiv.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte få budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Hatpropaganda och hatbrott handlar om bristande respekt för människors lika värde och kan aldrig accepteras i ett demokratiskt samhälle. Förutom den kränkning som den enskilda individen utsätts för leder hatbrott till rädsla och otrygghet hos andra människor som tillhör samma grupp. Brottsligheten har gränsöverskridande karaktär bl.a. genom att propaganda sprids på internet och i sociala medier och genom att rasistiska grupper är verksamma i flera länder. Det bör därför vara möjligt att införa gemensamma åtgärder mot hatpropaganda och hatbrott inom EU, om sådana bedöms som nödvändiga för att åstadkomma en godtagbar miniminivå på det straffrättsliga skyddet i alla medlemsstater. Sådana åtgärder kan också väntas underlätta det straff-

rättsliga samarbetet inom EU. Det skulle t.ex. kunna bli möjligt att använda den europeiska arresteringsordern och den europeiska utredningsordern i fler fall. För att möjliggöra EU-gemensamma regler krävs att den rättsliga grunden för straffrätt utvidgas. Regeringen kan därför godta kommissionens förslag att utvidga den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning så att den även omfattar hatpropaganda och hatbrott. Detta innebär inte något ställningstagande till senare förslag till lagstiftning med stöd av utvidgningen. Eventuella sådana förslag behöver analyseras noggrant utifrån svensk rätt, inte minst ur ett yttrandefrihetsperspektiv. Om det blir aktuellt med ett direktiv är det också angeläget att bevaka att det utformas så att begreppet hatbrott inte urholkas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog en lagstiftningsresolution i september 2021 som uppmanar kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om att inkludera könsrelaterat våld som ett nytt område av brottslighet i enlighet med artikel 83.1 i EUF-fördraget. Detta initiativ, tillsammans med det kommande lagstiftningsförslaget om att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet, syftar enligt kommissionen till att tillmötesgå Europaparlamentets begäran.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till beslut om att utvidga förteckningen över EU-brott grundar sig på artikel 17.1 fördraget om Europeiska unionen och artikel 83.1 tredje stycket i EUF-fördraget. För antagande krävs Europaparlamentets godkännande och enhällighet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att initiativet är det mest effektiva svaret på EU-nivå på de identifierade utmaningarna, särskilt för att skydda de gemensamma värden som framgår av artikel 2 i EU-fördraget. Kommissionen pekar på att medlemsstaterna har valt att kriminalisera i olika omfattning och anser att endast en gemensam EU-rättslig reglering kan säkerställa ett enhetligt skydd för brottsoffer. Vidare framhåller kommissionen att gemensamma

straffrättsliga åtgärder kan förbättra det ömsesidiga förtroendet och det rättsliga samarbetet. De befintliga grunderna i artikel 83.1 i EUF-fördraget, av vilka främst it-brottslighet och terrorism är av relevans, är enligt kommissionen inte tillräckliga för att åstadkomma en heltäckande reglering. Initiativet är därför enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen och det står i proportion till de eftersträlvade målen. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 10 januari 2022 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. En första behandling i rådet väntas ske vid det informella mötet med rådet för rättsliga och inrikes frågor i februari 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén En jämlikhetsunion: Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025, COM(2020) 698.

Europaparlamentets resolution i enlighet med artikel 225 i EUF-fördraget av den 16 september 2021 med rekommendationer till kommissionen om att fastställa könsrelaterat våld som ett nytt brottsområde förtecknat i artikel 83.1 i EUF-fördraget (2021/2035(INL)).