

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

*Betänkande av Kommittén om
kriminalisering av förnekande av Förintelsen
och av vissa andra brott*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:17

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0584-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0585-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av bland annat folkmord (dir. 2021:87). Genom tilläggsdirektiv har kommitténs uppdrag utvidgats till att omfatta också frågan om bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras på visst sätt (dir. 2022:55).

Justitierådet Stefan Johansson förordnades att vara ordförande i kommittén från den 20 oktober 2021.

Till ledamöter i kommittén förordnades den 1 februari 2022 numera före detta riksdagsledamoten Tina Acketoft (L), före detta riksdagsledamoten Anti Avsan (M), riksdagsledamoten Malin Björk (C), numera före detta riksdagsledamoten Katarina Brännström (M), politiska rådgivaren Stefan Dozzi (SD), riksdagsledamoten Hans Ekström (S), riksdagsledamoten Aron Emilsson (SD), riksdagsledamoten Ingemar Kihlström (KD), försäkringsutredaren Bassem Nasr (MP), numera före detta riksdagsledamoten Maria Strömkvist (S), riksdagsledamoten Anna Wallentheim (S) samt riksdagsledamoten Jessica Wetterling (V). Den 2 december 2022 entledigades Katarina Brännström från uppdraget och ersattes av riksdagsledamoten Charlotte Nordström (M). Charlotte Nordström avsade sig sedan uppdraget. Hon entledigades med verkan från den 17 januari 2023, utan att ersättas av någon annan ledamot.

Som experter att biträda kommittén förordnades den 1 februari 2022 numera avdelningschefen Caroline Källner (Forum för levande historia), professorn Ester Herlin Karnell (Göteborgs universitet), enhetschefen Thomas Hvitfeldt (Brå), numera universitetslektorn Lisa Kaati (Stockholms universitet), advokaten Lars Kruse, juristen

Lisa Nilheim (Polismyndigheten), föreståndaren Christer Mattson (Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet), numera lagmannen Johan Arvidsson (Gotlands tingsrätt), numera seniora åklagaren Karolina Wieslander (Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet).

Som sakkunniga att biträda kommittén förordnades den 1 november 2021 numera ämnesrådet Johanna Gustafsson och rättssakkunniga Linda Åkerblom, båda Justitiedepartementet.

Som sekreterare i kommittén anställdes den 1 november 2021 rättssakkunniga Norah Lind.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott (Ju 2021:14).

Härmed överlämnas betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17). Ledamöterna, experterna och de sakkunniga har alla ställt sig bakom kommitténs överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2023

Stefan Johansson

Tina Acketoft

Ingemar Kihlström

Anti Avsan

Bassem Nasr

Malin Björk

Maria Strömkvist

Stefan Dozzi

Anna Wallentheim

Hans Ekström

Jessica Wetterling

Aron Emilsson

/Norah Lind

Innehåll

Vissa begrepp och förkortningar	11
Sammanfattning	15
Summary	25
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	39
2 Kommitténs uppdrag och arbete	41
2.1 Kommitténs uppdrag	41
2.2 Kommitténs arbete	42
2.3 Betänkandets disposition.....	42
2.4 Kort om användningen av begreppet ras i betänkandet.....	43
3 Bakgrund	45
3.1 Sverige och EU delar grundläggande värderingar	45
3.2 EU-kommissionen har inlett överträdelseärenden mot ett antal medlemsstater avseende rasismrambeslutet.....	47
3.3 Rasismrambeslutet	48
3.3.1 Allmänt om rambeslut.....	48
3.3.2 Om rasismrambeslutet	49
3.4 EU-kommissionens överträdelseärende mot Sverige	51
3.4.1 Inledning	51

3.4.2	Allmänt om överträdelseärenden	52
3.4.3	Kritiken mot den svenska strafflagstiftningen	54
3.4.4	Sverige har öppnat för en översyn av lagstiftningen	60
4	Internationella brott enligt folkrätten.....	63
4.1	Inledning	63
4.2	Det folkrättsliga systemets grundläggande drag	64
4.3	Om utvecklingen mot ett individuellt ansvarsutkrävande för internationella brott.....	66
4.3.1	Den internationella utvecklingen.....	66
4.3.2	Utvecklingen i svensk rätt	67
4.4	Om de internationella brotten.....	69
4.4.1	Begreppet internationella brott.....	69
4.4.2	Brotten.....	70
4.4.3	Om brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot humaniteten enligt Nürnbergtribunalens stadga	75
4.5	Internationell lagföring av internationella brott.....	76
4.5.1	Inledning.....	76
4.5.2	Om Förintelsen och Nürnbergtribunalen.....	78
4.5.3	Om konflikterna i före detta Jugoslavien och krigsförbrytartribunalen	80
4.5.4	Om folkmordet i Rwanda och Rwandatribunalen	83
4.5.5	Internationella brottmålsdomstolen.....	84
4.6	Internationella brott i svenska domstolar	87
5	Hatbrott, antisemitism och antiziganism i Sverige	91
5.1	Inledning	91
5.2	Hatbrott i Sverige	92
5.3	Antisemitism i Sverige.....	93
5.4	Antiziganism i Sverige.....	99

6	Om förnekelse av folkmord	103
6.1	Förnekelsegärningar är ofta kopplade till rasism	103
6.2	Allmänt om folkmord och förnekelse	104
6.3	Särskilt om förnekelse och förvanskning av Förintelsen....	105
6.4	Något om forskning och andra legitima diskussioner.....	108
7	Yttrandefrihet i svensk och europeisk rätt.....	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter.....	112
7.2.1	Grundläggande fri och rättigheter i svensk grundlag.....	112
7.2.2	Kort om grundläggande fri- och rättigheter i internationella instrument.....	117
7.3	Särskilt om yttrandefriheten	119
7.3.1	Yttrandefriheten enligt regeringsformen	119
7.3.2	Yttrandefriheten enligt Europakonventionen	121
7.3.3	Europakonventionen och straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i svensk praxis	128
7.3.4	Yttrandefriheten enligt EU-stadgan.....	129
7.3.5	Om mediegrundlagarna.....	131
7.3.6	Tryck- och yttrandefrihet för medier i internationella instrument	140
8	Hets mot folkgrupp och andra straffbestämmelser	143
8.1	Inledning.....	143
8.2	Hets mot folkgrupp.....	144
8.2.1	Bakgrund.....	144
8.2.2	Allmänt om brottstypen hets mot folkgrupp.....	146
8.2.3	Kravet på spridning av ett uttalande eller meddelande	147
8.2.4	Kravet på hot eller uttryck för missaktning.....	148
8.2.5	De grupper som skyddas av bestämmelsen.....	151
8.2.6	Hets mot folkgrupp som tryck- och yttrandefrihetsbrott	153

8.3	Uppvigling	155
8.3.1	Bakgrund.....	155
8.3.2	Allmänt om brottstypen uppvigling	156
8.3.3	Kravet om meddelande till allmänheten	157
8.3.4	Kravet på uppmaning eller förledande till brottslig gärning m.m.	158
8.4	Olaga hot.....	158
8.4.1	Bakgrund.....	158
8.4.2	Allmänt om brottstypen olaga hot	159
8.4.3	Kravet på att hota någon annan med brottslig gärning	160
8.4.4	Kravet på att gärningen ska vara ägnad att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla	161
8.5	Andra bestämmelser i brottsbalken.....	161
8.5.1	Ofredande.....	161
8.5.2	Ärekränkingsbrotten	162
8.5.3	Förargelseväckande beteende	164
8.5.4	Kränkande motiv som straffskärpningsgrund.....	164
9	Nationell och internationell lagstiftning mot förnekelsegärningar	167
9.1	Allmänt om minneslagstiftning.....	167
9.2	Lagstiftning mot förnekelse av Förintelsen och andra internationella brott	168
9.2.1	Utvecklingen i Europa och EU.....	168
9.2.2	Rasismrambeslutets bestämmelser om förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga brott mot folkrätten.....	169
9.2.3	Lagstiftningen i ett urval av EU:s medlemsstater.....	173
9.2.4	Utvecklingen i Norden.....	178
9.2.5	Lagstiftningen i ett urval av de nordiska länderna.....	178
9.3	Kort om åtgärder mot förintelseförnekelse i Europarådet och FN.....	183

10	Överväganden och förslag	185
10.1	Det finns behov av en tydligare kriminalisering	185
10.1.1	Inledande utgångspunkter för kommitténs bedömning	185
10.1.2	Det finns flera skäl för att förtydliga lagstiftningen	186
10.2	En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp	200
10.2.1	Inledande utgångspunkter för kommitténs förslag	200
10.2.2	Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras	201
10.2.3	Den nya lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp är väl avvägd	218
10.3	Tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp	221
10.3.1	Det finns behov av motsvarande ändringar på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden	221
10.3.2	Tryck- och yttrandefrihetsbrotten ska ändras på motsvarande sätt	229
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	231
12	Konsekvensbeskrivning	233
12.1	Inledning	233
12.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	235
12.3	Några övriga konsekvenser kan inte förutses	236
12.4	Särskilt om konsekvenserna utifrån barnkonventionen	236
13	Författningskommentar	239
13.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	239
13.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	240

Referenser..... 251**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:87.....	263
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:55.....	271
Bilaga 3	Rådets rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.....	275
Bilaga 4	Utdrag ur Romstadgan samt resolutioner avseende artiklarna 6–8 a.....	279
Bilaga 5	Utdrag ur Nürnbergtribunalens stadga	307
Bilaga 6	Sammanställning från EU-nätverket Legicoop	309

Vissa begrepp och förkortningar

art.	artikel i författning
barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, se lag (2018:1197)
BBS-lagen	lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
BrP	lag (1964:163) om införande av brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
Ds	promemoria i Departementsserien
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EU-fördraget	fördraget om Europeiska unionen
EUF-fördraget	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen	europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, se lag (1994:1219)
f.	och följande sida
ff.	och följande sidor
FN	Förenta nationerna
FN-stadgan	Förenta nationernas stadga undertecknad i San Francisco den 26 juni 1945
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
förnekelsegärning	en gärning som består i förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande
hbtqi	ett paraplybegrepp för homosexuella, bisexuella, transpersoner, personer med queera uttryck och identiteter och intersexpersoner
ibid.	ibidem, på samma ställe
ICC	International Criminal Court, Internationella brottmålsdomstolen
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia; se Jugoslavientribunalen
IHRA	International Holocaust Remembrance Alliance, den internationella alliansen till minne av Förintelsen
jfr	jämför

Jugoslavientribunalen	den av Förenta nationernas säkerhetsråd den 25 maj 1993 inrättade internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien
kap.	kapitel i författning
kommissionen	Europeiska kommissionen
lagen om straff för vissa internationella brott	lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Nürnbergtribunalen	den internationella militärdomstolen som inrättades genom Londonöverenskommelsen den 8 augusti 1945
Nürnbergtribunalens stadga	stadga för den internationella militärdomstolen som inrättades genom Londonöverenskommelsen den 8 augusti 1945
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
prop.	proposition från regeringen
rasdiskrimineringskonventionen	FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av diskriminering, SÖ 1971:40
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
RFSL	Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter

Romstadgan	Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, SÖ 2002:59
Rwandatribunalen	den av Förenta nationernas säkerhetsråd den 8 november 1994 inrättade internationella tribunalen för Rwanda
rådet	Europeiska rådet
s.	sidan, sidorna
SKMA	Svenska kommittén mot antisemitism
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser

Sammanfattning

Kort om vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant föroringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga¹, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Nürnbergtribunalens stadga², med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet.³

Genom tilläggsdirektiv har vi fått i uppdrag att ytterligare ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken uttryckligen bör omfatta dels gärningar som består i uppmaning till våld, dels gärningar som avser enskilda individer i de skyddade grupperna.

Om vi anser att lagen bör ändras ingår det i uppdraget att lämna lagförslag. Vi har också haft att ta ställning till om ändringarna ska gälla på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna förslag även på ändring av grundlag.

Uppdraget har sin bakgrund i rasismrambeslutet och ett överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige med anledning av Sveriges genomförande av rambeslutet.

¹ Art. 6, 7 och 8 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, se SÖ 2002:59 eller Internationella brottmålsdomstolens hemsida för en konsoliderad version: www.icc-cpi.int.

² Art. 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogas till Londonöverenskommelsen av den 8 augusti 1945 mellan Det förenade konungarikets Storbritannien och Norra Irland regering, Amerikas förenta staters regering, Den franska republikens provisoriska regering och De socialistiska sovjetrepublikernas unions regering beträffande åtal mot och bestraffning av de europeiska axelmakternas förnämsta krigsförbrytare (Överenskommelse om Nürnbergtribunalen), SOU 2010:22 s. 130–143.

³ Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (se bilaga 3).

Rasismrambeslutet och EU-kommissionens överträdelseärende mot Sverige

EU-kommissionen har i en formell underrättelse meddelat att överträdelseärendet mot Sverige gäller ”icke-fullständigt” och felaktigt genomförande i den svenska lagstiftningen av rasismrambeslutet.⁴

Rasismrambeslutet syftar till att forma en gemensam straffrättslig strategi i EU i fråga om rasism och främlingsfientlighet, så att samma gärningar kriminaliseras i alla medlemsstater och att effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner införs.⁵

Rasismrambeslutet uppställer också krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att se till att vissa gärningar blir straffbara. Det är fyra gärningar som ska vara kriminaliserade i medlemsstaternas nationella lagstiftning enligt rasismrambeslutets artikel 1. Det gemensamma för samtliga dessa gärningar är att de kan beskrivas som hatretorik riktad mot en person eller en grupp av personer med hänvisning till bland annat etniskt ursprung.

Den första gärningen som omfattas av kriminaliseringskravet (punkten 1 a) består i offentlig uppmaning till våld eller hat riktad mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Den andra gärningen som omfattas av kriminaliseringskravet (punkten 1 b) består i handlingar i enlighet med punkten 1 a som sker genom offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material.

Den tredje gärningen som omfattas av kriminaliseringskravet (punkten 1 c) består i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionerna i artiklarna 6, 7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga, riktad mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

⁴ Överträdelseärende INFR(2020)2324.

⁵ Skäl 5 i rasismrambeslutets ingress.

Den fjärde gärningen som omfattas av kriminaliseringskravet (punkten 1 d) består i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i artikel 6 i Nürnbergtribunalens stadga, riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp. Förenklat uttryckt består denna gärning i förnekelse, urskuldande eller uppenbart förringande av nazisternas och deras allierades brott under andra världskriget, bland annat de brott som begicks under Förintelsen.

Enligt rambeslutet finns det möjlighet för medlemsstaterna att begränsa kriminaliseringens omfattning till att avse yttranden om endast sådana brott som har fastställts i en nationell eller internationell domstol (se artikel 1.4).

Rasismrambeslutet skulle vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 28 november 2010.

EU-kommissionen har inlett överträdelseärenden mot ett flertal medlemsstater på grund av påstått bristfälligt genomförande av rambeslutet. EU-kommissionens kritik mot den svenska strafflagstiftningen kan sammanfattas i tre punkter. Den första består i att gärningen uppmaning till våld med åberopande av etniskt ursprung samt vissa andra diskrimineringsgrunder inte är korrekt kriminaliserad (artikel 1.1 a jämförd med artikel 1.2). Den andra punkten består i att gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna inte är kriminaliserade i tillräcklig mån (artikel 1.1). Den tredje punkten består i att förnekande, urskuldande och flagrant förringande av vissa allvarliga internationella brott som folkmord och brott mot mänskligheten, bland annat under Förintelsen, inte är kriminaliserade (artikel 1.1 c och d).

Det uppdrag som vi har fått motsvarar således den kritik som EU-kommissionen har riktat mot den svenska strafflagstiftningen.

Vi föreslår att lagrummen om hets mot folkgrupp ska ändras

Utgångspunkter för våra överväganden och förslag

Vid vårt ställningstagande att lagrummen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen bör ändras har vi beaktat tre huvudsakliga utgångspunkter som anges i våra direktiv. För det första finns det anledning att försöka undvika att det överträdelseärende som har inletts mot Sverige resulterar i en fördragsbrottstalan i EU-domstolen. För det andra kan det ifrågasättas om den nuvarande svenska lagstiftningen innebär ett tillräckligt tydligt avståndstagande från bland annat förnekelse av folkmord. För det tredje kan det finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på de gärningar som omfattas av rasismrambeslutets krav på kriminalisering.

Utöver detta har vi beaktat att en ändrad kriminalisering måste vara förenlig med regeringsformen och de krav som följer av Europakonventionen samt andra internationella åtaganden – särskilt rasismrambeslutet. Vid utformningen av straffansvaret har vi också tagit hänsyn till svensk straffrättslig tradition, till exempel i fråga om vissa uttryckssätt.

Utöver vad som framgår ovan anges i våra direktiv att vid utformningen av ett eventuellt ändrat straffansvar ska vi överväga om och i så fall hur Sverige bör använda de möjligheter till begränsningar av straffansvaret som finns i rasismrambeslutet. Enligt direktiven står det oss även fritt att ta ställning till om ett eventuellt särskilt straffansvar också bör omfatta vissa andra brott mot folkrätten, till exempel aggressionsbrottet enligt Internationella brottmålsdomstolens stadga.

Ändringarna innebär varken en utvidgning av det straffbara området eller en begränsning av yttrandefriheten

Vi föreslår ändringar i såväl brottsbalken som i tryckfrihetsförordningen. De ändringar som föreslås innebär inte att det straffbara området blir mer omfattande eller, annorlunda uttryckt, att fler gärningar blir straffbara. Ändringarna innebär inte heller att yttrandefriheten inskränks i ytterligare mån. Sammanfattningsvis innebär alltså våra förslag inte att något som nu är tillåtet blir otillåtet.

I straffbudet om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken föreslår vi flera ändringar. Det handlar dels om förtydliganden och tillägg i första stycket, dels om att det i det andra stycket införs ett särskilt straffansvar för gärningar som består i bland annat förnekelse av folkmord. I övrigt föreslås redaktionella ändringar.

Genom dessa lagändringar förtydligas den svenska kriminaliseringen i förhållande till rasismrambeslutet. Vår bedömning är dock att de gärningar som enligt rambeslutet ska vara kriminaliserade i medlemsstaterna också är det i den nuvarande svenska strafflagstiftningen.

I fråga om det grundlagsskyddade området föreslår vi att de ändringar som föreslås i brottsbalken ska införas i det motsvarande straffbudet om hets i mot folkgrupp i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och därmed gälla även på de områden som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (jfr 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Inte heller på dessa områden innebär förslagen en utökad kriminalisering eller en ytterligare begränsad yttrandefrihet.

Samtliga ändringar beaktar de begränsningsmöjligheter som finns i rambeslutet och står i överensstämmelse med grundlagarna, Europakonventionen och svensk straffrättslig tradition.

De föreslagna ändringarna i 16 kap. 8 § brottsbalken

Bestämmelsen förtydligas så att den uttryckligen omfattar uppmaningar till våld

Lagtexten i 16 kap. 8 § brottsbalken nämner inte uppmaningar till våld mot en skyddad grupp. Enligt vår bedömning omfattas dock sådana gärningar av bestämmelsen, som hot eller indirekta uttryck för missaktning. En uppmaning till våld mot en skyddad grupp – och som i övrigt uppfyller rekvisiten för brottet – är alltså redan i dag straffbar som hets mot folkgrupp.

Vi anser emellertid att bestämmelsen om hets mot folkgrupp bör ändras så att detta uttryckligen framgår av lagtexten.

Det finns flera skäl till detta ställningstagande. Ett förtydligande av straffbudet har ett värde i sig, som främst handlar om den enskildes rättssäkerhet. Straffbestämmelser bör vara så tydliga att det enkelt kan utläsas av lagtexten vad som är straffbart. Vi tror också att en tydligare straffbestämmelse skapar bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att tolka och tillämpa bestäm-

melsen, vilket kan förväntas leda till en effektivare lagföring. Ändringen innebär vidare ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda och gärningar som består i att uppmana till våld med hänvisning till exempelvis hudfärg eller religiös tillhörighet. Sådana gärningar bör ett demokratiskt samhälle motverka och ta avstånd från på ett klart och tydligt sätt. Avslutningsvis innebär ändringen ett förtydligande av bestämmelsen i förhållande till rasismrambeslutet.

Det införs ett särskilt straffansvar för förnekelsegärningar

Förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av folkmord eller andra allvarliga internationella brott omfattas inte uttryckligen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Enligt rasismrambeslutet åligger det medlemsstaterna att kriminalisera sådana gärningar om de är offentliga och begås på ett sådant sätt att gärningen är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en skyddad grupp.

Enligt vår bedömning omfattas sådana gärningar som enligt rasismrambeslutet ska vara kriminaliserade av den nuvarande svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp. En offentlig gärning som består i förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av folkmord eller ett annat allvarligt internationellt brott som begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en skyddad grupp torde alltid uppfylla rekvisiten om missaktning eller hot, i vart fall indirekt. Det finns även praxis från svenska domstolar som stödjer den slutsatsen (se till exempel Falu tingsrätts dom den 15 december 2022 i mål nr B 982-22, som dock har överklagats, jämför vidare NJA 1982 s. 128).

Vi föreslår emellertid att lagrummet om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken ändras så att det särskilt framgår att straffansvaret omfattar förnekelse, urskuldande och uppenbart förringande av folkmord och vissa andra internationella brott. Detta särskilda straffansvar är utformat med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet. För det första ska uttalandet eller meddelandet – det vill säga förnekandet, urskuldandet eller förringandet – avse ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot inter-

nationell rätt. För det andra ska gärningen vara ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Detta rekvisit knyter det särskilda straffansvaret till den nuvarande bestämmelsens tillämpningsområde och begränsar straffansvar för förnekelsegärningar till att endast avse sådana gärningar som sker på ett sådant sätt att de också uppmanar till våld, hotar eller uttrycker missaktning för en skyddad grupp eller enskild.

Vi anser att det finns flera skäl för detta särskilda straffansvar. Inledningsvis kan hänvisas till de skäl som anges ovan i fråga om förtydligandet avseende gärningar som består i uppmaningar till våld.

Ett ytterligare skäl är att gärningen att förneka till exempel ett folkmord kan betraktas som en fortsättning av själva folkmordet och alltså utgöra en kännbar kränkning av de överlevande och andra berörda. I Sverige finns överlevare och berörda från även andra folkmord än Förintelsen, exempelvis folkmorden i Rwanda och Srebrenica. Behovet av rättvisa, upprättelse, försoning och att visa hänsyn till offren och deras anhöriga gör att ett demokratiskt samhälle bör bekämpa förnekelse av alla folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser samt aggressionsbrott. Vi tror också att det särskilda straffansvaret kan tjäna som ett pedagogiskt verktyg som kan användas främst i förhållande till ungdomar. Skulle till exempel en elev i en undervisningssituation ifrågasätta Förintelsen kan läraren peka på att Förintelsens minne uttryckligen är skyddat av den svenska staten genom detta straffbud.

I fråga om Förintelsen kan särskilt tilläggas att antisemitismens utbredning och de antisemitiska hatbrotten behöver motarbetas ytterligare i Sverige. I detta sammanhang måste också betänkas att Förintelsens överlevare och vittnen snart inte längre kan bära vittnesbörd. Att motverka förnekelse och förvanskning av Förintelsen och den nazistiska folkmordspolitiken handlar också om att upprätthålla minnet även av vad andra grupper än judar, såsom romer och homosexuella, utsattes för. På så sätt är motverkande av dessa idéströmningar en del i ett samlat grepp mot rasism. Motverkande av förnekelse och förvanskning av Förintelsen handlar även om att bevara de demokratiska institutionerna och de värden som den svenska grundlagen vilar på, såsom frihet och värdighet. Avslutningsvis innebär denna ändring även ett förtydligande av bestämmelsen i förhållande till rasismrambeslutet.

Bestämmelsen utvidgas så att den omfattar enskilda i de skyddade grupperna

I dag omfattas inte enskilda i de skyddade grupperna av bestämmelsen om hets mot folkgrupp, utan brottet kan endast begås mot kollektiv. En enskild i en skyddad grupp kan dock få ett indirekt skydd av bestämmelsen såsom tillhörande gruppen; av ett avgörande från Högsta domstolen framgår att det kan dömas för hets mot folkgrupp även om uttalandet eller meddelande endast avser en enskild individ ("Kommentaren i Facebookgruppen", NJA 2020 s. 1083). Den enskilde kan dock inte under sådana omständigheter tillerkännas skadestånd eller vara målsägande i en rättegång om hets mot folkgrupp. Samma gärning kan dock anses utgöra också ett annat brott eller begås i samband med ett annat brott och skadestånd och målsägandestatus kan alltså tillerkännas på grund av detta andra brott. Det kan då röra sig om exempelvis förolämpning, ofredande eller olaga hot (se 5 kap. 3 §, 4 kap. 7 § och 4 kap. 5 § brottsbalken).

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att sådana gärningar som avser enskilda och som enligt rasismrambeslutets artikel 1.1 måste vara straffbelagda också är det enligt svensk rätt. Detta straffansvar är dock fördelat på flera olika bestämmelser och bör förtydligas. Vi föreslår därför att straffansvaret för hets mot folkgrupp också ska omfatta gärningar som avser enskilda individer i de skyddade grupperna.

Även detta förslag föranleds av flera skäl. Ett skäl är att hets mot folkgrupp som avser en enskild i en skyddad grupp är en gärning som innefattar en särskild typ av kränkning och som vi anser kan uttryckas tydligare än genom andra mer allmänt formulerade straffbestämmelser. Genom utvidgningen kan vidare en enskild få skadestånd och status som målsägande, även om grunden för talan enbart är hets mot folkgrupp. Detta klargör att den som har utsatts för detta brott har rättsordningens skydd. Avslutningsvis innebär även denna ändring ett förtydligande av den svenska kriminaliseringen i förhållande till rasismrambeslutet.

Ändringarna ska införas även på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om de ändringar vi föreslår i brottsbalken också ska ske på ett motsvarande sätt inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden.

Vid den bedömningen finns det, enligt direktiven, skäl att beakta att lagstiftarens utgångspunkt hittills har varit att tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp bör motsvara brottsbalkens straffbud fullt ut. Vidare gäller vissa allmänna principer på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden som ska beaktas. Sammanfattningsvis kan sägas att alla begränsningar av yttrandefriheten, särskilt i tryckt skrift och andra grundlagsskyddade framställningar, ska minimeras och vara så få och så tydliga som möjligt.

Som tidigare har nämnts är vår bedömning att de ändringar som föreslås i brottsbalken ska införas i det motsvarande lagrummet om hets mot folkgrupp i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, med innebörd att ändringen även gäller i yttrandefrihetsgrundlagen (jfr 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Ett första skäl för detta är den ovan angivna utgångspunkten att lagrummet om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningen ska motsvara lagrummet i brottsbalken. Vidare är de skäl som angetts i fråga om ändringarna i brottsbalken giltiga även vad gäller ändringarna i tryckfrihetsförordningen. Till detta kommer att det är fråga om lagändringar som avser gärningar som till sin typ förekommer i Sverige och på de områden som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det bör särskilt framhållas att sådana gärningar begås på internet i medieformer som har grundlagsskydd (se till exempel ovan nämnda dom från Falu tingsrätt). Därutöver krävs ändringarna i tryckfrihetsförordningen för att skyddet i brottsbalken ska vara effektivt och för att kriminaliseringen ska vara konsekvent och tydlig.

De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen innebär inte att yttrandefriheten inskränks ytterligare eller att kriminaliseringen på området utökas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att ändringen av 16 kap. 8 § brottsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2024 och att den föreslagna ändringen i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Eftersom ändring av grundlag kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval emellan (8 kap. 14 § regeringsformen) bedömer vi att ändringarna inte kan träda i kraft vid samma tillfälle. Detta beror på att det inte är lämpligt att vänta med ändringarna i brottsbalken till 2027, särskilt med tanke på det överträdelseärende som har inletts mot Sverige. Ändringarna i respektive lag bör alltså införas så snart som möjligt.

Några särskilda övergångsbestämmelser behöver inte meddelas, utan de allmänna reglerna i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken är tillämpliga.

Summary

Our remit in brief

Our remit has been to consider whether specific criminal responsibility should be introduced for publicly condoning, denying or grossly trivialising genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in the Rome Statute of the International Criminal Court¹, or crimes against peace, war crimes and crimes against humanity as defined in the Charter of the International Military Tribunal², taking into account the restrictions in the EU's Council Framework Decision on combating racism³.

Through supplementary terms of reference, we were further tasked with considering whether the criminal responsibility for agitation against a population group in Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code should encompass acts consisting in inciting violence and acts targeting individual members of the protected groups.

Our remit includes proposing legislative amendments if we consider that the law should be amended. We were also tasked with considering whether such amendments should apply in the area protected by the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression and, if so, proposing constitutional amendments as well.

¹ Art. 6, 7 and 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court, see SÖ 2002:59 or the International Criminal Court website for a consolidated version: www.icc-cpi.int.

² Art. 6 of the Charter of the International Military Tribunal appended to the London Agreement of 8 August 1945 (the Agreement by the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis (Charter of the Nuremberg Tribunal)), SOU 2010:22, p. 130–143.

³ 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 (see appendix 3).

The background to the inquiry is the Framework Decision and the infringement procedure launched against Sweden by the European Commission based on Sweden's transposition of the Framework Decision.

The Framework Decision and the European Commission's infringement procedure against Sweden

The European Commission has issued a letter of formal notice of an infringement case against Sweden for "incomplete and incorrect transposition" of the Framework Decision into Swedish legislation⁴.

The Framework Decision on combating racism aims to define a common criminal law approach in the EU to racism and xenophobia in order to ensure that the same behaviour constitutes an offence in all Member States and that effective, proportionate and dissuasive penalties are provided⁵.

The Framework Decision also requires the Member States to take measures to ensure that certain conduct is punishable. Under Article 1 of the Framework Decision, there are four acts that must be criminalised in Member States' national legislation. The common denominator in these acts is that they could be described as hate speech targeting a person or a group of persons defined by ethnic origin, for example.

The first act encompassed by the criminalisation requirement, point 1(a), consists in "publicly inciting to violence or hatred directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin".

The second act encompassed by the criminalisation requirement, point 1(b), consists in "the commission of an act referred to in point 1(a) by public dissemination or distribution of tracts, pictures or other material".

The third act encompassed by the criminalisation requirement, point 1(c), consists in "publicly condoning, denying or grossly trivialising crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court, directed against a group of persons or a member of

⁴ Infringement case INFR(2020)2324.

⁵ Clause 5 of the preamble of the Framework Decision on combating racism.

such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group”.

The fourth act encompassed by the criminalisation requirement, point 1(d), consists in “publicly condoning, denying or grossly trivialising the crimes defined in Article 6 of the Charter of the International Military Tribunal appended to the London Agreement of 8 August 1945, directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group”. In simple terms, such conduct consists in denying, condoning or clearly trivialising the crimes committed by the Nazis and their collaborators during the Second World War, including the crimes committed during the Holocaust.

Under the Framework Decision, it is possible for Member States to restrict the scope of the criminalisation to only refer to statements concerning crimes established by a national or international court, see Article 1(4).

The Framework Decision was due to be transposed into the Member States’ national legislation by 28 November 2010.

The European Commission has launched an infringement procedure against a number of Member States due to alleged shortcomings in their transposition of the Framework Decision. The Commission’s criticism of Sweden’s criminal legislation can be summarised in three points: firstly, that the act of inciting violence by reference to ethnic origin and certain other grounds of discrimination is not correctly criminalised (Article 1(1)(a) in conjunction with Article 1(2)); secondly, that acts targeting individuals in the protected groups are not criminalised to a sufficient extent (Article 1(1)); thirdly, that denying, condoning and grossly trivialising certain serious international crimes such as genocide and crimes against humanity, including the Holocaust, are not criminalised (Articles 1(1)(c) and 1(1)(d)).

Our remit therefore reflects the criticism directed at the Swedish legislation by the European Commission.

We propose that the provisions on agitation against a population group be amended

Bases for our deliberations and proposals

In coming to the conclusion that the provisions on agitation against a population group in Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code and Chapter 7, Section 6 of the Freedom of the Press Act should be amended, we took account of the following three main bases from our terms of reference. Firstly, it would be preferable to try to avoid the infringement procedure that has been launched against Sweden leading to an action before the Court of Justice of the European Union for failure to fulfil obligations. Secondly, it is questionable whether the current Swedish legislation is sufficiently clear in its repudiation of acts such as genocide denial. Thirdly, there may be value in introducing a criminal provision that explicitly targets the kinds of acts contained in the Framework Decision's criminalisation requirements.

In addition, we have taken into account that any amendment with regard to criminalisation must be compatible with the Instrument of Government, as well as with the requirements under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and other international commitments – in particular the Framework Decision. When designing the criminal responsibility, we also took account of the Swedish criminal law tradition, for example concerning the use of certain expressions.

In addition to what is mentioned above, our terms of reference state that when envisaging any change of criminal responsibility, we must consider whether, and if so how, Sweden should make use of the option offered in the Framework Decision to restrict the scope of criminal responsibility. Under the terms of reference, we are also free to consider whether any specific criminal responsibility should also encompass certain other violations of international law, for example the crime of aggression as defined in the Statute of the International Criminal Court.

The amendments do not entail any expansion of the criminal area or restriction of freedom of expression

We propose amendments to both the Swedish Criminal Code and the Freedom of the Press Act. These amendments would not make the criminal area wider – in other words, they would not make more acts punishable. Nor would the amendments place any additional restrictions on freedom of expression. In short, therefore, our proposals would not prohibit any acts that are currently permitted.

We propose several amendments to the provision on agitation against a population group in Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code. These include clarifications and additions in the section's first paragraph, and the introduction in the second paragraph of specific criminal responsibility for acts that consist in genocide denial, for example. Some editorial changes are also proposed.

These legislative amendments will make Sweden's criminalisation clearer in relation to the Framework Decision. Nonetheless, in our assessment the acts that must be criminalised in the Member States under the Framework Decision are already criminalised in the current Swedish criminal legislation.

Regarding the constitutionally protected area, we propose that the proposed amendments to the Swedish Criminal Code also be introduced in the provision on agitation against a population group in Chapter 7, Section 6 of the Freedom of the Press Act, thereby also applying in the areas protected by the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression (cf. Chapter 5, Section 1 of the Fundamental Law on Freedom of Expression). The proposals likewise do not imply broader criminalisation or additional restrictions on freedom of expression in this area.

All of the amendments take account of the option to restrict the scope offered by the Framework Decision, and are compatible with the Swedish Constitution, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Swedish criminal law tradition.

The proposed amendments to Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code

The provision will be made clearer, explicitly including incitement to violence

The legislative text in Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code does not mention inciting violence against a protected group. Nonetheless, in our assessment such acts are covered as threats or indirect expressions of contempt in the substance of the offence. Inciting violence against a protected group in an act that otherwise meets the requirements for the offence is thus already punishable as agitation against a population group.

However, we consider that the provision on agitation against a population group should be amended so that this is explicitly stated in the legislation.

There are several reasons for this. Making the substance of the criminal offence clearer has value in itself, primarily in terms of legal certainty for the individual. Criminal provisions should be clear enough to ensure that what constitutes punishable conduct can easily be understood. We also believe that a clearer criminal provision creates better conditions for law enforcement authorities to interpret and apply the provision, which can be expected to lead to more effective legal proceedings. Furthermore, the amendment would mean a clearer repudiation of hate speech and acts consisting in inciting violence with reference to colour or religion, for example. A democratic society should clearly and explicitly combat and repudiate such conduct. Finally, the amendment clarifies the provision in relation to the Framework Decision.

Introduction of specific criminal responsibility for acts of denial

Denying, condoning and grossly trivialising genocide or other serious international crimes are not *explicitly* covered by the provision on agitation against a population group. Under the Framework Decision, Member States must criminalise such acts if they are public and carried out in a manner likely to incite violence or hatred against a protected group.

In our assessment, the acts that must be criminalised under the Framework Decision are covered by the current Swedish provision on agitation against a population group. A public act consisting in denying, condoning or grossly trivialising genocide or another serious international crime which is carried out in a manner likely to incite violence or hatred against a protected group should always meet the requirement of constituting contempt or a threat, at least indirectly. There is also Swedish court case-law that supports this conclusion (see, for example, the judgment of Falun District Court of 15 December 2022 in case no B 982-22 (NB. under appeal), cf. NJA 1982, p. 128).

Nonetheless, we propose that the provision on agitation against a population group in Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code be amended so that it specifically states that criminal responsibility covers denying, condoning and grossly trivialising genocide and certain other international crimes. The form of this specific criminal responsibility takes account of the option to restrict the scope offered by the Framework Decision. Firstly, the statement or communication – that is, the denial, condonation or trivialisation – must concern a crime that constitutes or equates to genocide, a crime against humanity, a war crime or the crime of aggression under the terms of a final ruling issued by a Swedish court or a recognised international court for violations of international law. Secondly, the act must be likely to incite violence against, threaten or express contempt for a group or individual referred to in the provision on agitation against a population group. This requirement ties the specific criminal responsibility to the current provision's scope of application and restricts criminal responsibility for acts of denial to acts committed in such a way that they also incite violence against, threaten or express contempt for a protected group or individual.

We consider that there are several reasons to introduce this specific criminal responsibility. Firstly, the reasons outlined above concerning clarifying the provision with regard to acts consisting in inciting violence also apply here.

A further reason is that the act of denying genocide, for example, can be seen as a continuation of the genocide itself, thus constituting a grievous insult to survivors and other affected parties. Sweden is home to survivors and parties affected by genocides other than the Holocaust – for example the genocides in Rwanda and Srebrenica. The need for justice, redress, reconciliation and consideration for

the victims and their families means that a democratic society should combat any denial of genocide, crimes against humanity and war crimes and the crime of aggression. We also believe that this specific criminal responsibility can serve as a pedagogical tool, primarily in relation to young people. If, for example, a pupil were to question the Holocaust in a classroom situation, the teacher could point out that Holocaust remembrance is explicitly protected by the Swedish state through this criminal provision.

With regard to the Holocaust specifically, it should be added that the spread of antisemitism and antisemitic hate crimes need to be further combated in Sweden. In this context, the fact that there will soon no longer be Holocaust survivors and witnesses to bear witness should also be considered. Combating denial and distortion of the Holocaust and Nazi genocidal policies is also important in preserving the memory of the treatment to which groups other than Jews – such as the Roma and homosexuals – were subjected. In that sense, combating these kinds of ideas is part of a concerted approach to tackling racism. Combating denial and distortion of the Holocaust is also about preserving democratic institutions and the values on which the Swedish Constitution is based, such as freedom and dignity. Finally, this amendment also clarifies the provision in relation to the Framework Decision.

Broadening the provision to include individuals in the protected groups

At present, individual members of the protected groups are not covered by the provision on agitation against a population group; the offence can only be committed against a group. Nonetheless, an individual member of a protected group can be indirectly protected by the provision by virtue of their membership of the group: according to a decision of the Supreme Court, a person can be guilty of agitation against a population group even though their statement or communication only concerns one individual (*Kommentaren i Facebookgruppen* ('Comment in a Facebook group'), NJA 2020, p. 1083). However, in such circumstances the individual cannot be granted damages or be an injured party in a court case concerning agitation against a population group. The same act can also constitute a different offence, however, or be committed in connection with another

offence, whereby damages and injured party status can be conferred on the grounds of the other offence. Such other offences could include insulting behaviour, molestation or making an unlawful threat (see Chapter 5, Section 3, Chapter 4, Section 7 and Chapter 4, Section 5 of the Swedish Criminal Code).

In summary, it is our assessment that acts that target individuals and that must be criminalised under Article 1(1) of the Framework Decision are already criminalised under Swedish law. The criminal responsibility is spread across several provisions, however, and should be clarified. We therefore propose that criminal responsibility for agitation against a population group should also encompass acts targeting individuals in the protected groups.

There are also several reasons for this proposal. The first is that agitation against a population group targeting an individual in a protected group is an act that entails a particular type of insult, which we consider can be expressed more clearly than through other more generally worded criminal provisions. Moreover, if the existing provision is broadened it will be possible for individuals to obtain damages and injured party status even where the basis for legal action is agitation against a population group. This will make it clear that victims of this offence are protected by the legal order. Finally, this amendment also clarifies Sweden's criminalisation in relation to the Framework Decision.

The amendments should also be introduced within the scope of application of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression

Under our terms of reference, we have been tasked with considering whether the amendments we propose to the Swedish Criminal Code should also be introduced correspondingly within the scope of application of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression.

When making this assessment, under the terms of reference there is reason to consider the fact that the legislator has thus far assumed that the offence of agitation against a population group within the scope of Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression should fully correspond to the criminal pro-

vision in the Swedish Criminal Code. There are also certain general principles in the scope of application of the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression that must be taken into account. In summary, any restrictions of freedom of expression – particularly in print and other constitutionally protected forms of production – should be minimised, and should be as few and as clear as possible.

As outlined above, it is our assessment that the amendments proposed in the Swedish Criminal Code should also be introduced in the provision on agitation against a population group in Chapter 7, Section 6 of the Freedom of the Press Act, thereby also applying in the Fundamental Law on Freedom of Expression (cf. Chapter 5, Section 1 of the Fundamental Law on Freedom of Expression).

The first reason for this is the abovementioned assumption that the provision on agitation against a population group in the Freedom of the Press Act should correspond to the provision in the Swedish Criminal Code. Furthermore, the reasons stated concerning the amendments to the Swedish Criminal Code are also applicable with regard to the Freedom of the Press Act. In addition, these legislative amendments concern acts of a type occurring in Sweden and in the areas protected by the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. It should be particularly emphasised that such acts are committed online in media that enjoy constitutional protection (see e.g. the abovementioned judgment of the Falun District Court). What is more, amendments to the Freedom of the Press Act are necessary if the protection under the Swedish Criminal Code is to be effective and if the criminalisation is to be clear and consistent.

The proposed amendments do not place any additional restrictions on freedom of expression or broaden criminalisation in this area.

Entry into force and transitional provisions

We propose that the amendments to Chapter 16, Section 8 of the Swedish Criminal Code enter into force on 1 July 2024, and that the proposed amendments to Chapter 7, Section 6 of the Freedom of the Press Act enter into force on 1 January 2027.

Since constitutional amendments require two identically worded Riksdag decisions with parliamentary elections in between (Chapter 8, Article 14 of the Instrument of Government), we consider that the amendments cannot enter into force at the same time. It would not be appropriate to wait until 2027 to amend the Swedish Criminal Code, particularly given the infringement procedure against Sweden. The amendments to both acts should therefore be introduced as soon as possible in each case.

No transitional provisions are necessary; the general rules in Chapter 5 of the Act on the Introduction of the Swedish Criminal Code (1964:163) are applicable.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 6 §¹

Som tryckfrihetsbrott anses hets mot folkgrupp som innebär att någon hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Som tryckfrihetsbrott anses hets mot folkgrupp som innebär att någon *uppmannar till våld mot*, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer *eller en enskild i någon av dessa grupper* med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Som tryckfrihetsbrott anses också hets mot folkgrupp som innebär att någon förnekar, urskuldar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett

¹ Senaste lydelse 2018:1801.

avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmåna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 8 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

8 §¹

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp *eller* en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år *eller, om brottet är ringa, till böter.*

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids *uppmanar till våld mot*, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer *eller en enskild i någon av dessa grupper* med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år.

För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, urskuldar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan

¹ Senaste lydelse 2018:1744.

grupp eller enskild som avses i första stycket.

Om brottet är ringa döms för ringa hets mot folkgrupp till böter.

Om brottet är grovt döms för grov hets mot folkgrupp till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Kommitténs uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021 (dir. 2021:87). Genom beslut av regeringen den 7 juni 2022 har uppdraget utvidgats genom tilläggsdirektiv (dir. 2022:55).¹ Vårt uppdrag kan delas in i tre huvudsakliga punkter:

1. Att ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Nürnbergtribunalens stadga.
2. Att ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken uttryckligen bör omfatta gärningar som består i uppmaning till våld.
3. Att ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken uttryckligen bör omfatta gärningar riktade mot enskilda individer i de skyddade grupperna.

Om vi kommer fram till att lagändringar bör ske ska författningsförslag lämnas. Vi ska då ta ställning till om motsvarande ändringar också bör göras på de områden som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och lämna författningsförslag även i den delen.

Uppdraget har sin bakgrund i ett överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige. Kommissionen anser att Sverige inte har genomfört rasismrambeslutet på ett fullständigt och korrekt sätt och har därför inlett ärendet.

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1 och 2.

I kapitel 3 finns en utförligare redogörelse för uppdragets bakgrund.

2.2 Kommitténs arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. På grund av spridningen i samhället av viruset Covid-19 har dock vissa sammanträden och andra former av kontakter skett via videolänk, telefon eller e-post.

Vi har haft sex sammanträden med ledamöter, förordnade experter och sakkunniga. Ett särskilt möte har hållits med experter och sakkunniga gällande utformningen av förslaget till författningstext. Underhandskontakter har också löpande tagits med experterna och andra företrädare för olika myndigheter.

Vi har haft en hearing för intressenter. Inbjudan skickades till Föreningen Förintelsens överlevande i Sverige, International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Judiska Centralrådet, Judiska Ungdomsförbundet, den ideella romska organisationen É Romani Glinda, Läraförbundet, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Romska ungdomsförbundet, Stiftelsen EXPO, Svenska journalistförbundet, Svenska kommittén mot antisemitism (SKMA) och föreningen Zikaron. Även den internationella människorättsorganisationen Civil Rights Defenders har kontaktats inför hearingen. Vid hearingen presenterade vi vårt dittillsvarande arbete och intressenterna hade möjlighet att ställa frågor och lämna kommentarer.

Vi har sänt ut förfrågningar om innehållet i och tillämpningen av relevant lagstiftning, bland annat avseende förnekelse av Förintelsen och andra folkmord, till Danmark, Finland och Norge. Möten har vidare genomförts med företrädare för de tyska och finska justitiedepartementen.

Sekreteraren har under 2022 deltagit på en konferens om förvanskning av Förintelsen, anordnad av SKMA.

2.3 Betänkandets disposition

Våra förslag till ändringar i lag och grundlag finns i kapitel 1. I kapitel 3 beskrivs bakgrunden till vårt uppdrag, bland annat behandlas rasismrambeslutet samt det överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige i anledning av rasismrambeslutet. Kapitel 4 be-

handlar internationella brott enligt folkrätten samt lagföringen av dem i svenska och internationella domstolar. I kapitel 5 redogörs för hatbrott, antisemitism och antiziganism i Sverige. I kapitel 6 beskrivs företeelsen förnekande av folkmord och särskilt förnekande och förvanskning av Förintelsen. Kapitel 7 och 8 behandlar svensk rätt, närmare bestämt yttrandefriheten samt hets mot folkgrupp och andra straffbestämmelser. I kapitel 7 redogörs även för yttrandefriheten ur ett europeiskt perspektiv. I kapitel 9 redogörs för nationell och internationell lagstiftning mot förnekelse av Förintelsen och andra internationella brott. I kapitel 10 lägger vi fram våra överväganden och förslag. I kapitel 11 finns våra överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Konsekvenserna av våra förslag beskrivs i kapitel 12. Kapitel 13 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1. Därefter följer referenser och bilagor.

2.4 Kort om användningen av begreppet ras i betänkandet

Riksdagen och regeringen har i olika sammanhang uttalat att det inte är önskvärt att använda ordet ras om människor i författningar. Eftersom det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i olika raser finns det ur biologisk synpunkt inte heller någon grund för att använda ordet ras. Begreppet har också utmönstrats ur viss lagstiftning.

Användningen av begreppet specifikt inom den straffrättsliga lagstiftningen har setts över (prop. 2017/18:59 s. 32–35). Efter kritik i Lagrådet beslutade dock regeringen att inte lägga fram ett förslag om att helt ta bort användningen av rasbegreppet i strafflagstiftningen. Detta beror på att det inte kunde uteslutas att de föreslagna ändringarna skulle riskera att försvaga det straffrättsliga skyddet för någon skyddad grupp samt att det var oklart hur en sådan ordning skulle förhålla sig till olika internationella instrument som Sverige har tillträtt. Regeringen framhöll dock särskilt att användningen av ordet ras i de aktuella bestämmelserna inte innebär att lagstiftningen utgår från att människor kan delas in i raser, utan att lagens budskap är att en sådan indelning inte är försvarbar och därför ska motverkas straffrättsligt. Begreppet ras finns därför fortfarande kvar i strafflagstiftningen, särskilt kan nämnas den för oss centrala bestämmelsen om

hets mot folkgrupp, som finns i 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen.

Även i rasismrambeslutet används begreppet ras, och då specifikt i de bestämmelser som vårt utredningsuppdrag förhåller sig till.

Sammanfattningsvis finner vi att skälen för att använda begreppet ras i detta betänkande väger tyngre än de i och för sig goda skäl som finns för att avstå. Det finns dock anledning att understryka att det inte innebär att lagstiftningen eller betänkandet utgår från att människor kan delas in i raser, utan att budskapet tvärtom är att en sådan indelning inte är försvarbar.

3 Bakgrund

3.1 Sverige och EU delar grundläggande värderingar

När det europeiska samarbetet tog sin början på 1950-talet i det som blev Europeiska kol- och stålgemenskapen skedde det mot bakgrund av andra världskrigets fasor. I ingressen till gemenskapens fördrag konstateras också att det gemensamma intresset ska ersätta de gamla rivaliteterna och att bevarandet av världsfreden kräver nya och kreativa ansträngningar.¹

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 inleddes en ny fas i den europeiska integrationsprocessen. Samarbetet i EU fördjupades och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande². Även i Lissabonfördragets ingress betonas att EU:s medlemsstater inspireras av ”Europas kulturella, religiösa och humanistiska arv, ur vilket de universella värden har utvecklats som utgörs av människans okränkbara och oförytterliga rättigheter liksom frihet, demokrati, jämlikhet och rättsstaten.”³

Dessa aspekter av det demokratiska statsskicket framgår även av den svenska grundlagen. I 1 kap. 2 § regeringsformen anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare läggs bland annat fast att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Det har anförts att EU under de senaste årtiondena har utvidgat den ursprungliga visionen från en idé om att motverka krig och konflikter på den europeiska kontinenten till att nu även motverka anti-

¹ Fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen, se EUR-Lex 1195IK/TXT.

² EUR-Lex 12012P/TXT.

³ Art. 1, Lissabonfördraget, se EUR-Lex C:2007:306:TOC.

semitism och allt som kan påminna om en upprepning av Förintelsen.⁴ Som en illustration av detta kan tjäna att det av Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, framgick att ett av unionens mål ska vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland annat förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.⁵ EU:s lagstiftning innehåller vidare ett stort antal rättsakter med bäring på mänskliga rättigheter och respekten för alla människors lika värde. Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är naturligtvis av särskild betydelse, men även rättsakter inom olika sakområden behandlar dessa ämnen. En sådan rättsakt är rasismrambeslutet. Ytterligare ett exempel är att EU i oktober 2021 har lagt fram en strategi för att motverka antisemitism och stödja judisk kultur.⁶

Även Sverige har under en längre tid tagit flera initiativ i syfte att motverka antisemitism och annan rasism. Ett sådant exempel är inrättandet av Forum för levande historia 2003. Myndigheten arbetar nationellt för att sprida kunskap om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Dess uppdrag består särskilt i att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen samt att sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde. Vidare antog regeringen 2016 en nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Regeringen kompletterade 2022 planen med åtgärdsprogram i syfte att motverka afrofobi, antisemitism, antiziganism, islamofobi respektive rasism mot samer för perioden 2022–2024 och gav ett uppdrag till Statskontoret att utvärdera den nationella planen.⁷

I detta sammanhang finns det också anledning att nämna konferensen Internationellt Forum för hågkomst av Förintelsen och mot antisemitism som hölls i Malmö 2021. Konferensen samlade deltagare från hela världen, bland annat EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen. Det kan även nämnas att en särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag till en nationell strategi för stärk-

⁴ Ned Hercock. *The EU's Antisemitism Strategy: what, why and why now*. SIEPS, oktober 2021. Samt: *Lothar Probst. Founding Myths in Europe and the Role of the Holocaust*. New German Critique, nr 90, 2003, s. 45–58.

⁵ Art. 29 i fördraget om Europeiska unionen, konsoliderad version 1997, EUT C 340, 10.11.1997, s. 162. Se även Paul Craig och Gráinne de Búrca. *EU-Law – Text, Cases, and Materials*. 7 uppl. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 15.

⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the committee of the Regions: Strategy on Combating Antisemitism and Fostering Jewish Life (2021-2030)*, COM(2021) 615 slutlig av den 5 oktober 2021.

⁷ Se vidare regeringsbeslut 2022-06-30 (A2022/01003).

ande av judiskt liv i Sverige med fokus på överföringen av judisk kultur och jiddisch till yngre och framtida generationer (dir. 2022:78).

Det kan alltså konstateras att respekt för alla människors lika värde utgör en del av det fundament som såväl unionens gemenskap som det svenska statsskicket vilar på och att EU och Sverige står eniga i strävan att motverka antisemitism och annan rasism.

3.2 EU-kommissionen har inlett överträdelseärenden mot ett antal medlemsstater avseende rasismrambeslutet

Som ett utflöde av EU:s överstatliga karaktär övervakas medlemsstaternas genomförande av EU-rätten. Kommissionen, som ibland beskrivs som ”fördragets väktare”, ska enligt artikel 17 i EU-fördraget övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av EU-domstolen. Om kommissionen anser att en medlemsstat inte har genomfört unionsrätten på ett korrekt sätt kan kommissionen inleda ett överträdelseärende, det vill säga en procedur för att säkerställa att unionsrätten upprätthålls. Denna procedur kan sluta i att talan väcks inför EU-domstolen, vilken kan döma ut kraftiga böter om den finner att en medlemsstat överträtt EU-rätten.

EU-kommission har den 18 februari 2021 fattat beslut om att formellt underrätta Sverige om att den anser att Sverige inte har införlivat rasismrambeslutet på ett korrekt sätt i den nationella lagstiftningen.⁸ Kommissionen har vidare fattat beslut om formell underrättelse gällande bristfälligt införlivande av rasismrambeslutet avseende Belgien, Bulgarien, Estland, Finland, Grekland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Rumänien, Tyskland och Ungern.⁹

⁸ Överträdelseärende INFR(2020)2324.

⁹ Se överträdelseärenden INFR(2020)2319, INFR(2020)2321, INFR(2016)2048, INFR(2020)2320, INFR(2021)2063, INFR(2021)2069, INFR(2021)2222, INFR(2021)2062, INFR(2020)2322, INFR(2016)2075, INFR(2021)2220 och INFR(2016)2078.

3.3 Rasismrambeslutet

3.3.1 Allmänt om rambeslut

Det rättsliga ramverket inom EU brukar delas in i primärrätten, som utgörs av fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna, och sekundärrätten, som utgår från fördragets mål och principer och omfattar bland annat förordningar, direktiv och rambeslut.

Genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999 infördes rambeslut som en ny typ av rättsakt. Rambesluten är en typ av lagstiftningsakt som lägger fast vissa EU-gemensamma minimiregler som ska införas i den nationella lagstiftningen i fråga om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som ska uppnås. Det är dock upp till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för införlivande i den nationella rätten.¹⁰

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 överfördes det straffrättsliga och polisiära samarbetet i EU till den överstatliga nivån och rambesluten utmönstrades som rättsligt instrument. Rättskraften av rambeslut består dock så länge de inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen.¹¹

Inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i tiden före Lissabonfördraget – även kallat den tredje pelaren – var det fråga om endast ett mellanstatligt samarbete. Rådet fattade genom enhällighet beslut om gemensamma ståndpunkter och rambeslut på initiativ av en medlemsstat eller EU-kommissionen. I övrigt informerade, samrådde och samordnade medlemsstaterna.

Det framgår uttryckligen av fördraget att rambeslut inte ska ha direkt effekt.¹² Ett rambeslut kan alltså inte åberopas som direkt tillämpligt i den nationella rätten. EU-domstolen har dock uttalat att principen om konform tolkning gäller för rambeslut – detta uttrycks ibland som att rambeslut har ”indirekt effekt”. En nationell domstol är därmed skyldig att tolka den nationella rätten mot bakgrund av rambeslutets ordalydelse och syfte, för att uppnå det avsedda resultatet.¹³

¹⁰ Art. 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen, konsoliderad version 1997, se EUT C 340, 10.11.1997, s. 164 f.

¹¹ Art. 9 i protokoll till EUF-fördraget, om övergångsbestämmelser (nr 36), konsoliderad version 2008, EUT C 115, 9.5.2008, s. 325.

¹² Art. 34.2 b i EU-fördraget, konsoliderad version 1997, se EUT C 340, 10.11.1997, s. 164 f.

¹³ *Pupino*, C-105/03, EU:C:2005:386, punkterna 34 och 35 samt 43.

3.3.2 Om rasismrambeslutet

Rasismrambeslutet syftar till att rasistiska och främlingsfientliga brott ska bestraffas med åtminstone en miniminivå av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner i alla medlemsstater (skäl 13 i ingressen).

Enligt artikel 1 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att vissa gärningar görs straffbara i den nationella lagstiftningen. Medlemsstaterna ska även bestraffa medhjälp till gärningarna och vissa fall av anstiftan (artikel 2). Gärningarna ska vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner och maximistraffen ska uppgå till minst mellan ett och tre års fängelse (artikel 3).

Det är fyra gärningar som enligt artikel 1 ska vara kriminaliserade i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det gemensamma för samtliga dessa gärningar är att de kan beskrivas som hatretorik riktad mot en person eller en grupp av personer med hänvisning till bland annat etniskt ursprung.

Den första gärningen som omfattats av kriminaliseringskravet (punkten 1 a) består i offentlig uppmaning till våld eller hat riktad mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Den andra gärningen som omfattats av kriminaliseringskravet (punkten 1 b) består i handlingar i enlighet med punkten 1 a som sker genom offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material.

Den tredje gärningen som omfattats av kriminaliseringskravet (punkten 1 c) består i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan¹⁴, riktad mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

¹⁴ Se Internationella brottmålsdomstolens stadga, SÖ 2002:59, samt ändringsresolutioner i bilaga 4. På domstolens hemsida finns en konsoliderad version av stadgan: www.icc-cpi.int.

Den fjärde gärningen som omfattats av kriminaliseringskravet (punkten 1 d) består i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i artikel 6 i Nürnbergtribunalens stadga¹⁵ riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp. Förneklat uttryckt avser denna punkt nazisternas och deras allierades brott under andra världskriget, bland annat de brott som begicks under Förintelsen. I kapitel 9 redogörs närmare för artikel 1.1 c och d.

De två första gärningarna, i punkterna 1 a och b, avser alltså offentlig uppmaning till våld eller hat i olika former. De två senare gärningarna, i punkterna 1 c och d, avser offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa allvarliga internationella brott enligt folkrätten, om gärningarna begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat mot en person eller grupp av personer med hänvisning till bland annat etniskt ursprung. I samtliga fall ska gärningen vara riktad mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopade av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Det finns inget krav på medlemsstaterna att kriminalisera oakt samma gärningar, utan endast ”avsiktliga” gärningar omfattas av rambeslutet (artikel 1).

Vidare finns det ett antal bestämmelser som begränsar omfattningen av kriminaliseringskraven enligt rambeslutet. Artikel 7 lägger fast att rambeslutet inte medför någon ändring i fråga om kravet att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper, däribland yttrande- och föreningsfrihet enligt artikel 6 i EU-fördraget (punkten 1). Inte heller ska rambeslutet medföra krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, och då särskilt i fråga om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar (punkten 2).

¹⁵ Internationella militärtribunalens stadga, som finns fogad till Londonöverenskommelsen av den 8 augusti 1945, se bilaga 5.

När det gäller gärningarna i artikel 1 får medlemsstaterna välja att straffa enbart gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande (artikel 1.2). Vidare står det medlemsstaterna fritt att göra ett uttalande om att den aktuella staten avser att endast straffbelägga förnekande eller flagrant förringande av de brott som anges i punkterna 1 c och d om dessa brott har fastställts såsom brott genom ett slutgiltigt beslut av en nationell domstol i medlemsstaten och/eller av en internationell domstol (artikel 1.4).

Utöver krav på kriminalisering av vissa brott samt kriminalisering av anstiftan och medhjälp till dessa brott enligt artiklarna 1 och 2, finns i artikel 4 en bestämmelse om att det i den nationella lagstiftningen för andra än dessa brott ska anses som en försvårande omständighet om brottet har begåtts med ett rasistiskt eller främlingsfientligt motiv, eller att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande då sanktionen fastställs.

Av artikel 10 framgår att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 28 november 2010.

3.4 EU-kommissionens överträdelseärende mot Sverige

3.4.1 Inledning

Efter rasismrambeslutets antagande 2008 har EU-kommissionen 2014 upprättat en rapport till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas genomförande. I fråga om artikel 1.1 a har kommissionen i rapporten anfört att Sverige inte har någon specifik bestämmelse som rör uppmaning till våld eller hat på grund av föreställningar om bland annat etniskt ursprung, utan att Sverige i stället använder sig av andra bestämmelser som kriminaliserar hotfulla, stötande, kränkande, ned sättande, eller föraktfulla uttalanden på grund av bland annat etniskt ursprung. I rapporten har kommissionen vidare konstaterat att Sverige är en av tretton medlemsstater som inte har någon straffrättslig bestämmelse som specifikt kriminaliserar gärningen i 1.1 c, offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt Romstadgan. I fråga om bestämmelserna om kriminalisering av offentligt urskuld-

ande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i Nürnbergtribunalens stadga (artikel 1.1 d) har kommissionen konstaterat att Sverige är en av femton medlemsstater som inte har någon specifik reglering av gärningen. Kommissionen har vidare angett att Sverige i sin strafflagstiftning inte har någon bestämmelse som uttryckligen täcker in gärningar enligt artikel 1.1 a som begås mot enskilda i de grupper som ska skyddas enligt rambeslutet.

Under 2016 tog kommissionen kontakt med Regeringskansliet i syfte att diskutera Sveriges genomförande av rambeslutet. Det förekom skriftväxling, men också möten under 2016 och 2020. EU-kommissionen har under denna så kallade informella fas framfört att den anser att Sverige inte har korrekt införlivat olika aspekter av artikel 1 i rasismrambeslutet.

Den 18 februari 2021 fattade EU-kommissionen beslut om en formell underrättelse gällande icke-fullständigt samt felaktigt införlivande av rasismrambeslutet. Sverige har sedan besvarat den formella underrättelsen. Nedan redogörs för överträdelseärenden i allmänhet samt för kritiken i den formella underrättelsen och det svar som Sverige har lämnat.

3.4.2 Allmänt om överträdelseärenden

EU-samarbetet bygger på en tanke om lojalitet med unionen. Denna princip om lojalt samarbete är också inskriven i EU-fördraget (artikel 4.3).¹⁶ Av bestämmelsen framgår att unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter verkställs. Medlemsstaterna ska även hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra uppfyllandet av unionens mål.

Om EU-kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att fullgöra en skyldighet enligt fördragen kan kommissionen inleda ett överträdelseärende som slutligen kan avgöras vid EU-domstolen (artiklarna 258 och 260 i EUF-fördraget).¹⁷ Överträdelseförfarandet är kommissionens viktigaste verktyg för att säkerställa att medlems-

¹⁶ EUR-Lex 12012M/TXT.

¹⁷ EUR-Lex 12012E/TXT.

staterna genomför, följer och tillämpar EU-rätten på ett fördragsenligt sätt. Det åligger också kommissionen att övervaka tillämpningen av unionsrätten (artikel 17 i EU-fördraget). Ett överträdelseärende kan dock också initieras genom klagomål från enskilda, företag eller organisationer. Även medlemsstater kan initiera ett sådant ärende (artikel 259 EUF-fördraget). EU-kommissionen har möjlighet att inhämta den information och utföra de kontroller som behövs för att fullgöra sina uppgifter, bland annat inom ramen för ett överträdelseärende (artikel 337 i EUF-fördraget).

Ett överträdelseförfarande är en process som kan sträcka sig över flera år. Ett ärende som har initierats av EU-kommissionen inleds ofta med en informell fas, under vilken det förs en dialog mellan EU-kommissionen och medlemsstaten. Detta sker i huvudsak genom ett skriftligt förfarande. Om frågan inte reds ut under denna fas övergår processen i en formell fas, vilken inleds med att EU-kommissionen skickar en så kallad formell underrättelse till utrikesministern. Det är regeringen som besvarar underrättelsen. Om kommissionen inte nöjer sig med svaret kan kommissionskollegiet fatta beslut om att avge ett motiverat yttrande. Även detta ställs till utrikesministern. Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen kan denna föra ärendet vidare till EU-domstolen. Det motiverade yttrandet utgör då ramen för domstolsprocessen.

Hur den fortsatta processen utvecklar sig beror på grunden för talan. Om grunden är att en medlemsstat inte i tid har anmält genomförandet av ett direktiv kan processen förkortas och frågorna om fastställelse av överträdelsen och sanktionen kan avgöras i en och samma dom. Om grunden för talan är andra överträdelser av EU-rätten fastställer EU-domstolen först att överträdelsen har skett och sedan inleds ett nytt förfarande där kommissionen för en ytterligare talan om en ekonomisk sanktion i form av ett standardbelopp eller böter. De sanktioner som kan dömas ut av domstolen kan uppgå till ansevärliga belopp.

Möjligheten för EU-kommissionen att övervaka genomförandet av rambeslut fanns inte då rasismrambeslutet antogs 2008. Detta har sin grund i att den tredje pelaren endast avsåg mellanstatligt samarbete. Det var först i och med att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 – när det straffrättsliga och polisiära samarbetet överfördes till

den överstatliga nivån – som EU-kommissionen gavs en möjlighet att övervaka genomförandet av rambeslut.¹⁸

3.4.3 Kritiken mot den svenska strafflagstiftningen

Allmänt om kritiken och regeringens inställning

I den formella underrättelsen har EU-kommissionen lagt fast sin kritik mot den svenska strafflagstiftningen. Kritiken kan sammanfattas i tre punkter: 1) Gärningar som består i uppmaning till våld med åberopande av vissa diskrimineringsgrunder, bland annat etniskt ursprung, är inte korrekt kriminaliserade. 2) Förnekande, urskuldande eller flagrant förringande av vissa allvarliga internationella brott som folkmord och brott mot mänskligheten är inte kriminaliserat. 3) Gärningar enligt artikel 1.1 a som avser enskilda i de skyddade grupperna är inte kriminaliserade i tillräcklig mån.

Regeringens hållning har under hela överträdelseförfarandet varit att den svenska lagstiftningen straffbelägger de olika gärningarna i den mån som krävs enligt rambeslutet. Regeringen har främst hänvisat till tre olika straffbestämmelser som relevanta för genomförandet. Dessa är hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga hot.

Hets mot folkgrupp, 16 kap. 8 § brottsbalken, är den bestämmelse som regeringen främst har hänvisat till under dialogen med kommissionen. Brottet består i att en person i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. För brott av normalgraden är straffet fängelse i högst två år. Straffet för ringa brott är böter och straffet för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Hets mot folkgrupp är också tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

I fråga om uppvigling, 16 kap. 5 § brottsbalken, är det i detta sammanhang tillräckligt att konstatera att brottstypen i dess huvudsakliga form består i att muntligen inför menighet eller folksamling, i

¹⁸ Craig & de Búrca, *EU-Law*, s. 1008 samt jfr artikel 10.3 i protokoll till EUF-fördraget, om övergångsbestämmelser (nr 36), konsoliderad version 2008, se EUT C 115, 9.5.2008, s. 325 f. samt artikel 258 i EUF-fördraget.

skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmana eller annars söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. För brott av normalgraden är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för grovt brott är fängelse i högst fyra år.

Olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, består i att hota någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. För brott av normalgraden är straffet böter eller fängelse i högst ett år. Straffet för grovt brott är fängelse i lägst nio månader och högst fyra år.

Nedan redogörs närmare för EU-kommissionens kritik och regeringens inställning i enlighet med vad som framgår av svaret till kommissionen med anledning av den formella underrättelsen.

1) Gärningen uppmaning till våld med åberopande av bland annat etniskt ursprung

I den formella underrättelsen har EU-kommissionen lagt fast att den anser att Sverige har underlåtit att korrekt införliva artikel 1.1 a, jämförd med artikel 1.2.

Av artikel 1.1 a framgår att det åligger medlemsstaterna att kriminalisera uppsåtliga fall av offentliga uppmaningar till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Av artikel 1.2 framgår att medlemsstaterna kan välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

Kommissionens kritik i denna del kan sammanfattas som att gärningar som består i uppmaning till våld med åberopande av bland annat etniskt ursprung inte har straffbelagts på ett korrekt sätt i den svenska lagstiftningen. Kommissionen har därvid konstaterat att bestämmelsen om hets mot folkgrupp endast straffbelägger den som ”hotar eller uttrycker missaktning” och att själva begreppet uppmaning till våld inte nämns. Kommissionen anser att de angivna rekvisiten i straffbestämmelsen inte kan anses motsvara ett fullständigt införlivande och har framhållit att uppmaningar till våld kan ske på ett sätt som inte omfattas av rekvisiten.

Kommissionen har vidare påtalat att det faktum att medlemsstaterna för tillämpningen av artikel 1.1 får välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande (artikel 1.2) inte kan innebära att den svenska kriminaliseringen är fullständig.

Kommissionen har gällande bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken framfört att även om den i och för sig straffbelägger uppmaningar till våld, avser den inte specifikt gärningar som riktas mot vissa grupper eller individer utpekade med åberopande av bland annat etniskt ursprung. Den kan därför inte anses genomföra rambeslutet i denna del.

Kommissionen har även i fråga om olaga hot konstaterat att den straffbestämmelsen inte innehåller det centrala rekvisitet till skydd för vissa grupper och enskilda i dessa grupper. Kommissionen har vidare pekat på att olaga hot är en annan typ av gärning än uppmaning till våld och att bestämmelsen dessutom är mer restriktivt formulerad.

Kommissionen har under den informella dialogen också framfört att en fragmentiserad kriminalisering försvårar lagföring för polis och åklagare och att en sådan kriminalisering även undergräver lagstiftningens effektivitet och rättssäkerheten.

Regeringen har i sitt svar till kommissionen anfört att Sverige uppfyller de krav som rambeslutet, med beaktande av avgränsningen i artikel 1.2, ställer.

Regeringen har på ett allmänt plan framhållit att det avgörande är att den nationella lagstiftningen kriminaliserar gärningarna som sådana och därigenom når ett acceptabelt resultat. Under den informella dialogen har regeringen vidare framhållit vissa utgångspunkter för genomförandet av rambeslutet. Sådana utgångspunkter är att lagstiftningen ska vara klar, enkel och lättillämpad samt att onödig dubbelreglering ska undvikas. Detta innebär, enligt regeringen, att den svenska lagstiftningen inte alltid ordagrant motsvarar den aktuella rättsaktens bestämmelser och att en EU-rättslig bestämmelse kan motsvaras av en eller flera svenska bestämmelser.

Specifikt i fråga om gärningen uppmaning till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung har regeringen framhållit att sådana uppmaningar till våld som omfattas av artikeln är straffbelagda genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp; i rekvisitet missaktning ryms såväl uppmaningar till våld som invektiv och andra relativt sett mindre

allvarliga yttranden som sker med anspelning på bland annat etniskt ursprung. Regeringen har därvid betonat att bestämmelsen är ”betydligt mer långtgående än vad som krävs”. Enligt regeringens mening är det svårt att tänka sig en uppmaning till våld på rasistisk grund som inte samtidigt är missaktande.

Regeringen har vidare pekat på bestämmelsen om uppvigling 16 kap. 5 § och särskilt framhållit att den täcker in alla offentliga uppmaningar till våld, även mycket lindriga former av våld.

I fråga om olaga hot har regeringen anfört att en offentlig uppmaning om våld med återopande av bland annat etniskt ursprung kan vara straffbar som olaga hot.

Regeringen har därutöver pekat på straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § sjunde punkten, som kan tillämpas vid straffbestämning av alla brott, och som tar sikte på gärningar vars motiv har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

Sammanfattningsvis menar regeringen att Sverige uppfyller de krav som rambeslutet ställer i denna del.

2) Förnekelsegärningar

I den formella underrättelsen har EU-kommissionen lagt fast att den anser att Sverige har underlåtit att anmäla nationella införlivande-åtgärder i fråga om gärningar bestående i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser samt brott enligt Nürnbergtribunalens stadga. Kommissionen har framfört att de åtgärder som Sverige har anmält inte utgör ett fullständigt införlivande och att det därför föreligger en överträdelse av artikel 10 i rambeslutet. De lagrum som Sverige har hänvisat till under den informella processen – olaga hot enligt 4 kap. 5 §, uppvigling och hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 5 och 8 §§ brottsbalken, anser kommission inte införlivar de gärningar som föreskrivs i artikel 1.1 c och d i rambeslutet. Kommissionen har yttrat att det endast är fråga om ett delvis fullgörande av de skyldigheter som följer av rambeslutet. Mer specifikt har kommissionen pekat på att brottsbalken inte innehåller något omnämnande

av gärningen offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller de brott som begåtts av Nazityskland och dess allierade under andra världskriget.

I svaret på den formella underrättelsen har regeringen inledningsvis framhållit att Sverige har anmält de bestämmelser som införlivar rambeslutet inom den tid som artikel 10 kräver och att Sverige i detta avseende har fullgjort sina skyldigheter.

I sak har regeringen anfört att samtliga angivna straffbestämmelser kan vara tillämpliga vid lagföring av de gärningar som framgår i artikel 1.1 c och 1.1 d, såväl när gärningen riktas mot en skyddad grupp som mot en enskild i en sådan grupp.

Regeringen har särskilt framhållit att den straffbara gärningen vid hets mot folkgrupp kan bestå även av indirekta uttryck, såsom användning av symboler. Regeringen har även understrukit att rekvisitet missaktning är vidsträckt och omfattar redan sådant som rasistiska invektiv och uttryck för förlöjligande.

Vidare har regeringen pekat på ett urval ur praxis för att visa att sådan förnekelse som enligt rambeslutet ska vara straffbar också är det enligt svensk lag. Bland annat har ett beslut från Justitiekanslern lyfts fram, där Justitiekanslern – i egenskap av åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål – behandlat just frågan om förintelseförnekelse. I beslutet framgår att Justitiekanslern har gjort bedömningen att förintelseförnekelse i sig inte är straffbart enligt svensk rätt, men att om ett sådant påstående förenas med ett i övrigt mycket kränkande uttryck, kan bestämmelsen om hets mot folkgrupp vara tillämplig.¹⁹ Därutöver har regeringen framhållit en dom från Svea hovrätt (RH 1991:20) i vilken en ansvarig utgivare för ett närradioprogram har dömts för hets mot folkgrupp på grund av uttalanden bestående i bland annat ifrågasättande av Förintelsen jämte diverse övriga kränkande påståenden. I fråga om förnekelse av Förintelsen konstaterar hovrätten i domen att det måste anses tillåtet att i det aktuella sammanhanget förneka att Förintelsen har ägt rum, men att det också har gjorts beskyllningar som fått en sådan utformning att det ”hos lyssnaren frammanas en bild av den särdeles lögnaktige juden som inte skyr några medel för att nå sina syften” och att uttalandena därför gett klart uttryck för missaktning för den judiska folkgruppen som sådan.

¹⁹ Justitiekanslerns beslut den 7 november 2006, diariern 7065-06-31.

Regeringen har avslutningsvis anfört att medlemsstaternas lagstiftning inte uttryckligen behöver definiera den brottsliga gärningen på samma sätt som i rambeslutet, utan att det avgörande är att själva gärningen är straffbar. Regeringen har således även i denna del ansett att Sverige uppfyller de krav som rambeslutet ställer.

3) Hetsgärningar mot enskilda i en skyddad grupp

Kommissionen har i den formella underrättelsen framfört att den svenska lagstiftningen inte genomför rambeslutet på ett korrekt sätt då den inte straffbelägger brott enligt artikel 1.1 a som begås mot enskilda. Det kan dock tilläggas att alla punkter i artikel 1 omfattar kriminaliseringskrav avseende gärningar mot enskilda.

I fråga om bestämmelsen om hets mot folkgrupp har kommissionen konstaterat att bestämmelsen endast avser gärningar mot grupper.

Kommissionen anser att de övriga straffbud som Sverige under processen har hänvisat till inte på ett ändamålsenligt sätt kriminaliserar de gärningar som omfattas av rambeslutet. Kommissionen har betonat att varken bestämmelsen om olaga hot eller bestämmelsen om uppvigling straffbelägger gärningar som specifikt riktas mot personer på grundval av de egenskaper som omfattas av artikel 1.1 a. I fråga om uppvigling har kommissionen vidare påpekat att bestämmelsen endast omfattar gärningar som består i uppmaningar till brott vilket, enligt kommissionen, är något annat än uppmaningar till våld i rambeslutets mening.

Kommissionen anser därför att bestämmelserna inte utgör en tillräcklig kriminalisering enligt kraven i rambeslutet när det gäller enskilda som utsätts för sådana brott.

Regeringen har anfört att Sverige uppfyller rambeslutets krav och har då hänvisat till bestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga hot.

I fråga om hets mot folkgrupp har regeringen särskilt pekat på ett prejudikat från Högsta domstolen ("Kommentaren i Facebook-gruppen", NJA 2020 s. 1083). I rättsfallet fann domstolen att även om ett uttalande enligt sin formulering riktas mot en enskild individ kan det ändå anses uttrycka missaktning för en grupp och därför vara straffbart som hets mot folkgrupp. Regeringen har pekat på att detta avgörande illustrerar att det är svårt att skilja mellan uttalanden som

riktas mot en grupp och uttalanden som riktas mot en enskild individ, men att sådana uttalanden oavsett detta kan vara straffbara inom ramen för hets mot folkgrupp.

Regeringen har också hänvisat till olaga hot i 4 kap. 5 §, uppvigling i 16 kap. 5 § samt straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken, som alla kan tillämpas då den brottsliga gärningen riktas mot en enskild individ.

3.4.4 Sverige har öppnat för en översyn av lagstiftningen

Regeringen har i svaret på den formella underrättelsen meddelat att den – i syfte att tillmötesgå EU-kommissionen – ska låta utreda om det är möjligt att komplettera befintlig strafflagstiftning med en mer uttrycklig kriminalisering av gärningarna i artikel 1.1 c och d, även om regeringens uppfattning är att de redan får anses vara kriminaliserade inom ramen för bredare straffbestämmelser. Regeringen har anfört att det skulle kunna finnas ett värde i en mer uttrycklig lagstiftning. I detta sammanhang har regeringen dock understrukit den starka ställning som yttrandefriheten har i svensk rätt. Regeringen har beskrivit yttrandefriheten som grundläggande i den svenska demokratin och tydliggjort att den också skyddar det som är stötande och chockerande. Regeringen har uttalat att de svenska grundlagarnas starka skydd för yttrandefriheten måste beaktas vid all kriminalisering på området och att enligt grundlagen får en begränsning av yttrandefriheten aldrig gå utöver vad som är nödvändigt och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Regeringen har därför betonat att största möjliga restriktivitet måste iakttas vid begränsningar av yttrandefriheten och att varje enskild begränsning i sig också måste vara proportionerlig. Regeringen har även framhållit att eftersom yttrandefriheten berörs av en eventuell ny kriminalisering krävs det ett brett stöd i riksdagen.²⁰

Regeringen har mot denna bakgrund tillsatt denna parlamentariska kommitté – Kommittén om kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och av vissa andra brott (Ju 2021:14) – som har fått i uppdrag att utreda om ett särskilt straffansvar för bland annat förnekelse av folkmord ska införas och om bestämmelsen om hets mot

²⁰ Se vidare i dir. 2021:87.

folkgrupp ska ändras så att den uttryckligen omfattar dels uppmaning till våld, dels gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna.²¹

²¹ Se även tilläggsdir. 2022:55 samt kapitel 2 för en närmare beskrivning av uppdraget.

4 Internationella brott enligt folkrätten

4.1 Inledning

Rasismrambeslutet uppställer krav på medlemsstaterna att kriminalisera bland annat förnekelsegärningar som avser vissa internationella brott enligt folkrätten. De internationella brott som räknas upp i artikel 1.1 c i rasismrambeslutet är folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i enlighet med Romstadgan. Enligt rambeslutet finns det också möjlighet att utvidga tillämpningsområdet vad gäller artikel 1.1 c till att omfatta andra brott.¹ Närmast till hands är då aggressionsbrottet, vilket fördes in i Romstadgan 2018. I artikel 1.1 d anges vidare att de brott som definieras i artikel 6 i Nürnbergtribunalens stadga också omfattas av kriminaliseringskravet. Dessa brott är brott mot freden, krigsförbrytelser samt brott mot humaniteten, begångna i Nazitysklands och övriga europeiska axelmakters intresse under andra världskriget.

I detta kapitel redogörs för de internationella brotten – för den reglering som är aktuell, för vissa av de allvarligaste internationella brott som har begåtts samt för den lagföring som har ägt rum inom det internationella samfundet och i Sverige. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i Romstadgan. Detta eftersom rasismrambeslutet uttryckligen hänvisar till den och då den nationella svenska regleringen har sin grund i stadgan. Kapitlet syftar till att redogöra för sådana brott som kan komma att omfattas av ett särskilt straffansvar avseende förnekande, urskuldande och uppenbart förringande av internationella brott.

Delar av detta kapitel baseras på redogörelser i tidigare betänkanden och propositioner.²

¹ Se lydelsen i artikel 1.1 c: ”av brott *som* folkmord...”.

² Främst SOU 2010:72, prop. 2013/14:146 och prop. 2020/21:204.

4.2 Det folkrättsliga systemets grundläggande drag

Folkrätten, som primärt är staternas och statssamfundets rättsordning, gäller i första hand förhållanden och samvaron mellan stater och i vissa fall också mellanstatliga organisationer. Reglerna i det internationella systemet skapas främst av staternas regeringar. Det folkrättsliga regelverket täcker vidare ett brett spektrum av rättsområden – från samarbete om handel och telekommunikation till reglering av väpnade konflikter. I vissa avseenden gäller dock folkrättens regler och principer även i förhållande till enskilda personer.³

Folkrättens regler och principer utgörs av två olika delar – sedvanerätt och traktatbaserad rätt. Sedvanerätt uppstår om staters gemensamma handlingssätt utvecklar sig till en sedvana som grundar sig på en rättsövertygelse. Den traktatbaserade rätten grundas på internationella traktater, såsom konventioner. Sedvanerätten och den traktatbaserade rätten är folkrättens primära rättskällor och kompletteras av allmänna rättsgrundsatser. Rättspraxis och doktrin är subsidiära rättskällor.

Hur en stats bundenhet av en viss folkrättslig regel eller princip uppkommer skiljer sig åt beroende på om den är baserad på sedvanerätt eller traktat. En sedvanerättslig regel är som utgångspunkt bindande för världens samtliga stater och i vissa fall även för mellanstatliga organisationer. Undantag från en sådan regel kan endast förekomma om en stat, redan innan och under hela den tid den sedvanerättsliga regeln har utvecklats och gjorts gällande i statssamfundet, har opponerat sig mot regeln. Viss sedvanerätt är dock av sådan grundläggande och tvingande natur att den inte går att avtala bort (så kallad *jus cogens*), såsom förbuden mot folkmord, tortyr och användning av biologiska vapen.

De internationella överenskommelser som utgör den traktatbaserade rätten kan ingås mellan två stater (bilateral avtal), eller mellan flera stater (multilaterala avtal) och benämns på en mängd olika sätt, till exempel konventioner, deklarationer, fördrag, avtal och protokoll. För att ett multilateralt avtal, exempelvis en konvention, ska bli gällande krävs i regel att ett visst antal stater har ratificerat avtalet. Ratifikationen är normalt sett det slutliga steget i genomförandet av en traktat och innebär att staten blir bunden av traktatens regler.

³ Om inte annat särskilt anges baseras avsnitt 4.2 på SOU 2010:72 s. 81–85.

Förhållandet mellan den inomstatliga rättsordningen och folkrätten är utformat på olika sätt i olika stater.

Den ena huvudprincipen för genomförande av internationell rätt kallas monism. Den innebär förenklat uttryckt att folkrätten och den nationella rätten ses som ett sammanhängande regelsystem där folkrätten intar en överordnad ställning som får direkt genomslag och tillämpning i den nationella rättsordningen.

Den andra huvudprincipen kallas dualism. Dualismen bygger på att folkrätt och nationell rätt ses som skilda rättssystem, utan inbördes under- eller överordning. För att folkrätten ska tillämpas mot de egna medborgarna i det nationella rättssystemet krävs att folkrätten på något sätt genomförs i den nationella rätten. Sverige brukar hänföras till denna kategori.⁴

Folkrätten kan vidare delas in i tre huvuddelar beroende på rättens sakinnehåll; fredens folkrätt, krigets folkrätt och konfliktpreventionens folkrätt.

I detta sammanhang är det främst krigets folkrätt som aktualiseras. Till krigets folkrätt, som också brukar kallas ”krigets lagar”, hör primärt tre regelkomplex, som alla reglerar förhållanden under väpnade konflikter: den humanitära rätten, neutralitetsrätten och ockupationsrätten.⁵ Också regleringen avseende de mänskliga rättigheterna, även om den i första hand tar sikte på fredstida förhållanden, är tillämplig under en väpnad konflikt. Regleringen om de mänskliga rättigheterna gäller parallellt med den humanitära rätten, som bland annat syftar till att begränsa krigets verkningar för de som inte deltar i fientligheterna.

De viktigaste delarna i den humanitära rätten finns i de fyra Genèvekonventionerna från 1949 och i deras tre tilläggsprotokoll samt i Haagkonventionerna. Genève-reglerna syftar till att skydda personer som inte deltar i striderna. Ett antal personkategorier, bland annat sårade och sjuka kombattanter, sjukvårds- och sjukavårdspersonal, humanitär hjälppersonal, personal i fredsinsatser, journalister, skeppsbrutna, krigsfångar och civila åtnjutare ett särskilt skydd enligt dessa regler. Även vissa objekt, bland annat kulturegendom och den naturliga miljön, har ett särskilt skydd under konventionerna. Stora delar av dessa bestämmelser utgör i dag sedvanerätt. Haagreglerna förbjuder

⁴ Se vidare SOU 2010:72 s. 124 ff.

⁵ SOU 2010:72 s. 81 ff.

eller reglerar användningen av vissa vapen samt anger tillåtna stridsmetoder.⁶

4.3 Om utvecklingen mot ett individuellt ansvarsutkrävande för internationella brott

4.3.1 Den internationella utvecklingen

Efter andra världskrigets slut påbörjades en utveckling inom det internationella samfundet för att också enskilda, och inte bara stater, skulle kunna hållas ansvariga för allvarliga brott mot grundläggande folkrättsliga regler. Denna utveckling kan ses dels i inrättandet av de två krigsförbrytartribunalerna i Nürnberg och Tokyo efter andra världskrigets slut, dels i antagandet av en resolution av FN:s generalförsamling den 11 december 1946 som resulterade i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (folkmordskonventionen). Ett ytterligare viktigt led i utvecklingen utgjordes av 1949 års antagande, och i visst fall revidering, av Genèvekonventionerna I–IV. Genom konventionerna förpliktas stater att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att fastställa effektiva straffpåföljder för personer som begått eller gett befallning om svåra överträdelser av regelverket.

Frågan om inrättandet av en internationell permanent brottmålsdomstol hade väckts redan i anslutning till första världskriget. Ämnet togs upp inom det internationella samfundet på nytt under 1950-talet, men efter att inledningsvis ha fått ett gott stöd lades projektet åt sidan då det politiska klimatet under kalla kriget omöjliggjorde ytterligare framsteg på området. FN:s säkerhetsråds permanenta medlemmar var inte villiga att inrätta en överstatlig brottmålsdomstol, särskilt inte som ett fristående organ under generalförsamlingen. Under denna tid ökade samtidigt antalet interna konflikter i utomeuropeiska områden och på 1960-talet uppstod en stark internationell reaktion mot bland annat olika typer av grym krigföring. Röster höjdes mot att allvarliga överträdelser av folkrätten begångna inom dessa typer av konflikter skulle förbli ostraffade. Det restes även krav på en tydligare reglering gällande icke-internationella väpnade konflikter. Diskussionerna resulterade 1977 i två tilläggsprotokoll till Genèvekon-

⁶ För en utförligare redogörelse se SOU 2010:72 s. 94 f.

ventionerna. Tilläggsprotokollen kompletterar konventionerna i fråga om skydd för offer i internationella (tilläggsprotokoll I) respektive icke-internationella (tilläggsprotokoll II) väpnade konflikter.⁷

Utvecklingen mot ett ökat individuellt ansvar har sedan fortsatt genom inrättandet av den internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (Jugoslaviens tribunalen) 1993 och den internationella Rwandatribunalen (Rwandatribunalen) 1994. Inrättandet av tribunalerna utgör viktiga steg i den utveckling på folkrättens område som har lett fram till ett ökat straffrättsligt ansvar för enskilda som gör sig skyldiga till allvarliga överträdelser av folkrätten. Praxis från tribunalerna är inte omedelbart bindande för stater men ger viktiga bidrag till stöd för tolkning och tillämpning av det underliggande regelverket. Genom det stora antalet domar som tribunalerna meddelat har ett betydande antal folkrättsliga frågor på detta område analyserats, och den rättsliga regleringen både förtydligats och utvecklats.⁸

Genom en konvention som undertecknades i Rom 1998 antogs så till sist stadgan för inrättande av en permanent internationell brottmålsdomstol, Internationella brottmålsdomstolen (International Criminal Court, ICC, på engelska). Domstolen inledde sin verksamhet 2002. Som tidigare nämnts har Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion sedan 2018 utökats till att också avse aggressionsbrottet.⁹

4.3.2 Utvecklingen i svensk rätt

Även i Sverige tog utvecklingen mot ett individuellt straffrättsligt ansvar för de internationella brotten sin början efter andra världskrigets slut. Sverige ratificerade folkmordskonventionen 1952 och lagen (1964:169) om straff för folkmord infördes för att uppfylla åtagandena i konventionen. Även det som kom att benämnas folkrättsbrott blev kriminaliserat efter andra världskrigets slut (prop. 1948:144). Införandet av brottstypen folkrättsbrott syftade till att inkorporera ytterligare folkrättsliga förpliktelser som Sverige åtagit sig, i första hand de fyra Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll, lantkrigsreglementet och de olika överenskommelserna om förbud mot

⁷ Prop. 2013/14:146 s. 25 ff.

⁸ Se nedan för en utförligare beskrivning av Nürnbergtribunalen och Rwandatribunalen.

⁹ Sedan nedan för en utförligare beskrivning av Internationella brottmålsdomstolen.

vissa typer av vapen liksom de allmänt erkända grundsatserna i folkrätten.¹⁰

Bestämmelsen om folkrättsbrott, som 1986 kom att flyttas till brottsbalken 22 kap. 6 §, och lagen om straff för folkmord upphävdes emellertid i och med införandet av lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. Eftersom det är den straffbestämelse som gällde vid tidpunkten för den åtalade gärningen som ska tillämpas vid en prövning i domstol kan dock de äldre bestämmelserna vara fortsatt aktuella i svenska domstolar. Detta har främst gällt folkrättsbrottet. Det är också en brottstyp som inte har någon direkt motsvarighet i den nya lagen, såsom brottstypen folkmord har.¹¹ Mot den bakgrunden finns det skäl att här kort beskriva folkrättsbrottet.

Det numera upphävda folkrättsbrottet enligt 22 kap. 6 § brottsbalken omfattar (i den lydelse som gällde vid upphävandet, SFS 2009:396) den som gör sig skyldig till en svår överträdelse av något sådant avtal med främmande makt eller någon sådan allmänt erkänd grundsats, som rör den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. Enligt bestämmelsen är sådana svåra överträdelser bland annat att använda stridsmedel som är förbjudna enligt folkrätten, att missbruka till exempel FN:s kännetecken, att anfälla civilpersoner eller den som är försatt ur stridbart skick eller att tillfoga av folkrätten särskilt skyddade personer allvarligt lidande, att tvinga krigsfångar eller civilpersoner att tjänstgöra hos deras motparts väpnade styrkor eller att i strid med folkrätten beröva civilpersoner friheten. Straffet för folkrättsbrott är fängelse i högst fyra år, och om brottet är grovt fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har förövats genom ett stort antal skilda handlingar eller om många människor dödats eller skadats eller omfattande egendomsförlust uppkommit på grund av brottet. Det finns i bestämmelsen vidare särskilda regler som rör krigsmän.

Sammanfattningsvis kan sägas att den svenska regleringen av de internationella brotten var splittrad fram till införandet av lagen om straff för vissa internationella brott. Särskilt kan noteras att någon bestämmelse om brott mot mänskligheten inte fanns, även om många av de individuella gärningar som kan ingå i det brottet, såsom mord, i och för sig var straffbelagda. Bakgrunden till införandet av lagen

¹⁰ SOU 2002:98 s. 243 f.

¹¹ Svenska domar i mål som rör internationella brott redogörs för nedan.

om straff för vissa internationella brott var just behovet av en samlad reglering, men också att följa upp den utveckling som skett inom folkrätten, där enskildas brott kommit att stå allt mer i fokus. Ett ytterligare syfte med den nya lagen var att brotten skulle kunna lagföras i Sverige i minst samma utsträckning som vid Internationella brottmålsdomstolen. Sedan lagen infördes har, som tidigare framgått, kriminaliseringen utökats till att även avse aggressionsbrottet (prop. 2020/21:204).

4.4 Om de internationella brotten

4.4.1 Begreppet internationella brott

I takt med att den internationella rätten har kommit att fokusera allt mer på enskildas straffrättsliga ansvar har begreppet ”internationella brott” fått ökad betydelse. Det saknas emellertid både en enhetlig definition av och en allmänt accepterad uppfattning om vad som avses med begreppet.

I Romstadgans ingress anges att ”de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet” inte får förbli ostraffade. Det erinras också om att det åligger varje stat att utöva straffrättslig jurisdiktion över dem som har gjort sig skyldiga till sådana brott. Detta innebär att brotten får lagföras i en stat oberoende av vem som har begått dem, mot vilka brotten har riktats eller var de har begåtts (universalitetsprincipen). Egenskapen som internationellt brott, som det ska förstås enligt Romstadgan, grundar sig alltså på att stater ska ha universell jurisdiktion över brottet på grund av dess allvar och vikten av möjligheter till lagföring. För brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott gäller alltså universalitetsprincipen. Det har dock förekommit diskussioner om att även låta andra brott inkluderas i begreppet, exempelvis terrorism och slaveri. Dessa diskussioner har dock inte lett till några ändringar av Romstadgan.¹²

Kortfattat kan konstateras att begreppet internationella brott i skilda sammanhang ges olika innebörd och betydelse. I detta sammanhang avses de gärningar som enligt svensk rätt ska anses utgöra folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott

¹² Se vidare prop. 2013/14:146 s. 29 f.

eller en motsvarande brottstyp enligt äldre svensk rätt eller enligt internationella traktater.

4.4.2 Brotten

Inledning

I detta avsnitt redogörs för definitionen i Romstadgan av de internationella brotten samt för hur dessa förhåller sig till motsvarande brottstyper i lagen om straff för vissa internationella brott.

Utöver definitioner av brotten finns i Romstadgan även de så kallade brottskriterierna (artikel 9). De ska vara Internationella brottmålsdomstolen till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av artiklarna 6, 7, 8 samt 8 a och kan liknas vid en summarisk författningskommentar. De antas av stadgearterna och finns i en särskild bilaga till stadgan. Utöver denna reglering finns även inom folkrätten vissa begrepp som gemensamt skapar en struktur som även Romstadgan förhåller sig till. Det handlar om begrepp som bland annat internationell väpnad konflikt, ockupation, icke-internationell väpnad konflikt, neutralitet, kombattant, icke-kombattant och civila.¹³ Hur dessa begrepp ska förstås definieras i olika traktater, i brottskriterierna och i praxis från de internationella domstolarna. På senare år har vissa av dessa begrepp genom den rättspraxis som kommit att uppstå även tolkats vid tillämpningen av den svenska lagstiftningen.

Folkmord

I brottstypen folkmord (artikel 6 Romstadgan) samlas olika gärningar som sker med avsikt att helt eller delvis förgöra en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp.

De gärningar som omfattas är att döda medlemmar av folkgruppen, att tillfoga medlemmar av folkgruppen svår fysisk eller psykisk skada, att uppsåtligt påtvinga folkgruppen levnadsvillkor som är avsedda att medföra dess fysiska undergång helt eller delvis och att vidta åtgärder som är avsedda att förhindra födelser inom folkgruppen samt att med tvång överföra barn från folkgruppen till en annan folkgrupp.

¹³ Se närmare i prop. 2013/14:146 s. 34–43.

Definitionen av folkmord i Romstadgan är densamma som i artikel II i 1948 års konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.¹⁴

Definitionen av brottet folkmord enligt svensk rätt (1 § i lagen om straff för vissa internationella brott) är i princip densamma, även om vissa rekvisit har fått en något annorlunda formulering i den svenska lagtexten i syfte att anpassa brottstypen till den svenska straffrättsliga lagstiftningstekniken och traditionen.¹⁵ Straffet för folkmord är enligt den svenska lagen fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Brott mot mänskligheten

Brott mot mänskligheten definieras i artikel 7 i Romstadgan. Med ett sådant brott avses var och en av vissa gärningar som begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning, om insikt om angreppet föreligger (punkten 1).

De gärningar som avses är enligt punkten 1 mord, utrotning, förslavning, deportation eller tvångsförflyttning av befolkning, fängslande eller annat allvarligt berövande av fysisk frihet i strid med grundläggande folkrättsliga regler, tortyr, våldtäkt, sexuellt slaveri, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap, påtvingad sterilisering eller varje annan form av sexuellt våld av motsvarande svårighetsgrad. Vidare omfattas även förföljelse av en identifierbar folkgrupp eller ett identifierbart kollektiv på politiska, rasmässiga, nationella, etniska, kulturella, religiösa, genusmässiga grunder, eller av andra skäl som universellt är erkända som otillåtna enligt folkrätten, i samband med en gärning som avses i bestämmelsen eller i samband med ett annat brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Ytterligare omfattas även påtvingat försvinnande av personer, brottet apartheid samt andra omänskliga handlingar av liknande beskaffenhet som uppsåtligen förorsakar svårt lidande, svår kroppslig skada eller svårt själsligt eller fysiskt men.

I punkten 2 i artikel 7 definieras vissa begrepp som används i punkten 1. Bland annat framgår att med angrepp riktat mot civilbefolkning avses ett beteende som består i upprepat förövande av

¹⁴ Se vidare SOU 2002:98 s. 232 f. samt prop. 2013/14:146 s. 49.

¹⁵ Prop. 2013/14:146 s. 70.

gärningar som avses i punkten 1 mot civilbefolkning i enlighet med eller för att främja en stats eller en organisations politik att genomföra ett sådant angrepp. Enligt Romstadgan krävs således dels att en gärning begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp, dels att gärningen utgör en av flera som kan konstituera brott mot mänskligheten och som följer av eller i vart fall främjar en stats eller organisations politik hänförlig till angreppet.

Brottet kan begås såväl i fredstid som under en väpnad konflikt eller ockupation. Enligt allmän folkrätt omfattas brott mot mänskligheten, i likhet med folkmord, av universell jurisdiktion. Därmed ska alla stater kunna utöva domsrätt över detta brott oavsett var det har begåtts eller av vem.¹⁶

Definitionen av brott mot mänskligheten i Romstadgan bygger på tidigare folkrättsliga instrument, främst stadgorna för Nürnbergtribunalen och tribunalerna för Jugoslavien och Rwanda, men beskrivningen har i Romstadgan utvidgats och preciserats.¹⁷

Den svenska bestämmelsen om brott mot mänskligheten (2 § lagen om straff för vissa internationella brott) bygger på Romstadgans artikel 7. Det finns dock vissa skillnader i formuleringen av brotts-typen. Bland annat nämns inte gärningen apartheid i den svenska lagtexten, men anses dock falla in under punkten om förföljelse.¹⁸ Straffet för brott mot mänskligheten är enligt den svenska lagen fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Krigsförbrytelser

Krigsförbrytelser (artikel 8 i Romstadgan) innefattar ett stort antal gärningar med anknytning till väpnade konflikter.

Artikeln inleds med en jurisdiktionsregel, av vilken det framgår att Internationella brottmålsdomstolen ska ha jurisdiktion över krigsförbrytelser, särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala (punkten 1).

¹⁶ Högsta domstolen har den 10 november 2022 meddelat beslut i ett mål som gäller jurisdiktion för medhjälp till grovt folkrättsbrott ("Universalitetsprincipen", mål nr Ö 1314-22). En schweizisk medborgare åtalades för medhjälp till folkrättsbrott, grovt brott, inom ramen för en icke-internationell konflikt. Åtalet avsåg gärningar som han och en medtilltalad, som är svensk medborgare, påstods ha begått i Sudan i egenskap av företrädare för bolag inom en svensk koncern. Några hinder i svensk rätt eller allmän folkrätt mot svensk domsrätt har inte ansetts föreligga.

¹⁷ Se vidare SOU 2002:98 s. 234 ff. samt prop. 2013/14:146 s. 50.

¹⁸ Se vidare författningskommentaren i prop. 2013/14:146 s. 238–256.

I punkten 2 beskrivs sedan gärningarna som kan utgöra en krigsförbrytelse. Punkterna 2 a och b behandlar gärningar i internationella väpnade konflikter (svåra överträdelser av Genèvekonventionerna samt andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i internationella väpnade konflikter) och punkterna 2 c och e behandlar gärningar i icke-internationella väpnade konflikter (allvarliga kränkningar i icke-internationella konflikter av Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 samt andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i icke-internationella väpnade konflikter). De olika delpunkterna i punkten 2 omfattar ett stort antal gärningar. Bland dessa återfinns bland annat uppsåtligt dödande och tortyr men också uppsåtligt riktande av angrepp mot byggnader avsedda för religion.¹⁹ Artikeln utgör inte en fullständig kodifiering av den internationella rätten på området.²⁰

Krigsförbrytelser begångna i internationella väpnade konflikter omfattas enligt allmän folkrätt av universalitetsprincipen. Det innebär att stater ska kunna utöva domsrätt över sådana brott oavsett var de har begåtts eller av vem. Även när brott begås i icke-internationella väpnade konflikter kan stater utöva universell jurisdiktion över brottet.²¹

I lagen om straff för vissa internationella brott samlas under rubriken ”Krigsförbrytelser” ett flertal paragrafer.

Avsnittet inleds i 3 § med en definition av vad som avses med en skyddad person; den som såsom sårad, sjuk, skeppsbruten, krigsfånge eller civil eller i annan egenskap åtnjuter särskilt skydd enligt Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949, det första tilläggsprotokollet till dessa från 1977 eller annars enligt allmän folkrätt som är tillämplig i väpnad konflikt eller under ockupation.

I de paragrafer som följer kriminaliseras olika typer av krigsförbrytelser: krigsförbrytelse mot person (4–5 §§), krigsförbrytelse som avser egendom (6 §), krigsförbrytelse genom upphävande av rätten till domstolsprövning (7 §), krigsförbrytelse som avser särskilt skyddade insatser eller kännetecken (8 §), krigsförbrytelse genom användande av förbjudna stridsmetoder (9 §) samt krigsförbrytelse genom användande av förbjudna stridsmedel (10 §). I 11 § behandlas sedan grov krigsförbrytelse. Av bestämmelsen framgår att vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har

¹⁹ För artikeln i dess helhet se bilaga 4.

²⁰ Prop. 2013/14:146 s. 51.

²¹ Avgörandet ”Universalitetsprincipen”, Högsta domstolens beslut den 10 november 2022 i mål nr Ö 1314-22. Se även prop. 2013/14:146 s. 50 f.

ingått som ett led i en plan eller politik eller som en del av en omfattande brottslighet eller om gärningen förorsakat död, allvarlig smärta eller skada eller svårt lidande, omfattande skada på egendom eller synnerligen allvarliga skador på den naturliga miljön.²² Straffet för de olika brottstyperna som behandlar krigsförbrytelser är fängelse i högst sex år. Är det dock fråga om grov krigsförbrytelse är straffet enligt 11 § fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Aggressionsbrott

Enligt artikel 8 a i Romstadgan avses med aggressionsbrott när en person, som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning utgör en uppenbar överträdelse av FN-stadgan.

I punkten 2 klargörs att med en aggressionshandling avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med FN:s stadga. Ytterligare framgår att vissa handlingar ska ses som aggressionshandlingar, oavsett om krigsförklaring har skett eller inte. Kortfattat kan sägas att bland annat invasioner, annekteringar och hamn- och kustblockader omfattas.²³

Aggressionsbrottet tar sikte på det individuella straffrättsliga ansvar som vissa personer i ledande ställning har för en stats användning av våld mot en annan stat. Aggressionsbrottet förutsätter en uppenbar överträdelse av FN-stadgan och skiljer sig därigenom från folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Dessa tre brottstyper anknyter i stället till de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten.²⁴

Även om det finns stöd i sedvanerätten för utformningen av aggressionsbrottet har meningarna om hur brottet bör definieras och vilka förutsättningar som ska gälla för Internationella brottmålsdomstolens utövande av jurisdiktion gått isär. Det är därför som brottet

²² Se vidare författningskommentaren i prop. 2013/14:146 s. 256–301. Se vidare SOU 2002:98 s. 238–243 samt prop. 2013/14:146 s. 50 ff.

²³ Se vidare artikeln i dess helhet i bilaga 4.

²⁴ En mer utförlig beskrivning av aggressionsbrottet i internationell rätt finns i prop. 2020/21:204 s. 55.

infördes i Romstadgan först 2018 genom de så kallade Kampalaändringarna.

Aggressionsbrottet infördes i svensk rätt den 1 januari 2022. Den svenska bestämmelsen i lagen om straff för vissa internationella brott (11 a §) överensstämmer i allt väsentligt med regleringen i Romstadgan.²⁵ Straffet för aggressionsbrott enligt den svenska bestämmelsen är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

I fråga om domsrätt över aggressionsbrott gäller enligt lagen om straff för vissa internationella brott en särskild bestämmelse i 17 §. Innebörden av bestämmelsen är att domsrätten för aggressionsbrott är inskränkt jämfört med vad som gäller för de övriga brotten i lagen om straff för vissa internationella brott (2 kap. 3 § 6 a brottsbalken). Att svensk domstol är behörig att döma över aggressionsbrott som begåtts i Sverige framgår av 2 kap. 1 § brottsbalken. Om brottet saknar sådan anknytning till Sverige som följer av 2 kap. 3 § punkterna 1, 2 a och b eller 4 brottsbalken föreligger svensk domsrätt endast om den aggressionshandling som ligger till grund för brottet begåtts av en stat gentemot vilken de så kallade Kampalaändringarna har trätt i kraft vid tiden för brottet (se 17 §). På detta vis ges svensk domstol – bortsett från de brott där särskild svensk anknytning finns – domsrätt över aggressionsbrott i samma utsträckning som gäller för Internationella brottmålsdomstolen.²⁶

Åtal för brottet får vidare väckas endast efter förordnande av regeringen.

4.4.3 Om brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot humaniteten enligt Nürnbergtribunalens stadga

Artikel 1.1 d i rasismrambeslutet ålägger medlemstaterna ytterligare ett kriminaliseringskrav, som utgår från brotten enligt Nürnbergtribunalens stadga. Brotten i Nürnbergstadgan har kommit att utgöra grunden till den internationella straffrätten och påminner därför i hög grad om brotten enligt Romstadgan.

²⁵ Se författningskommentaren i prop. 2020/21:204 s. 162 ff. för en beskrivning av brottet i svensk rätt.

²⁶ Se nedan om ICC:s domsrätt.

Brott mot freden (artikel 6. a) består enligt Nürnbergtribunalens stadga i att planera, förbereda, sätta i gång eller föra anfallskrig eller krig i strid med internationella fördrag, överenskommelser eller försäkringar eller deltagande i en gemensam plan eller sammansvärjning för utförande av något av de nu nämnda brotten.²⁷ Detta brott kan beskrivas som ett politiskt brott i strid mot folkrättens aggressionsförbud och har stått modell för det moderna aggressionsbrottet.

Krigsförbrytelser (artikel 6. b) består enligt Nürnbergtribunalens stadga i brott mot krigets lagar eller sedvänjor. Detta kunde exempelvis vara mord och misshandel av civilbefolkningen i ett ockuperat område eller plundring av offentlig eller privat egendom.²⁸ Brottet enligt Nürnbergtribunalens stadga är mindre omfattande än dess moderna motsvarighet, men kan sägas bygga på samma principer om att allvarliga brott mot den humanitära rätten ska bestraffas.

Brott mot humaniteten (artikel 6. c) består enligt Nürnbergtribunalens stadga i mord, utrotning, förslavande, deportation och andra omänskliga gärningar begångna mot vilken som helst civilbefolkning före eller under kriget samt förföljelse av politiska, rasliga eller religiösa motiv vid utförandet av eller i samband med något brott inom domstolens behörighet, vare sig gärningen skett i strid med lagarna i det land de förövats eller inte.²⁹ Detta brott har utgjort grunden för det som sedan kommit att kallas brott mot mänskligheten. I brotts-typen enligt stadgan ingick även det som kom att definieras som folkmord i folkmordskonventionen.

Brotten enligt stadgan är allmänt formulerade, men det framgår att tribunalen endast hade domsrätt över krigsförbrytare från de europeiska axelmakterna, det vill säga Nazityskland och dess allierade, däribland Italien.

4.5 Internationell lagföring av internationella brott

4.5.1 Inledning

Internationell lagföring av internationella brott har skett på olika sätt och det finns ett antal domstolar som brukar räknas som internationella brottmålstribunaler.

²⁷ För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

²⁸ För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

²⁹ För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

Även om Nürnberg- och Tokyotribunalerna brukar räknas till de internationella tribunalerna, bör särskilt anmärkas att de upprättades av de segrande makterna efter andra världskriget och inte genom det internationella samfundet i någon form. En alternativ beteckning av dessa två tribunaler kan därför vara historiska tribunaler.³⁰ Därtill finns det en skillnad mellan de två historiska tribunalerna. Nürnbergtribunalen upprättades av flera stater genom den så kallade Londonöverenskommelsen, medan Tokyotribunalen upprättades ensidigt genom ett dekret utställt av den amerikanske generalen Douglas McArthur som var överbefälhavare för de allierade styrkorna i Stilla havet. Nürnbergprocessen kom att efterföljas av ett antal rättegångar under amerikanskt överinseende i en ensidigt upprättad domstol.

Jugoslavientribunalen (1993–2017) och Rwandatribunalen (1994–2015) var tillfälliga tribunaler som inrättades avseende specifika konflikter. Dessa tribunaler inrättades genom beslut i FN:s säkerhetsråd. De har nu avslutat sina verksamheter och har i stället ersatts av den Internationella avvecklingsmekanismen för brottmålstribunaler ("International Residual Mechanism for Criminal Tribunals"). Denna domstol har övertagit vissa uppgifter från de båda tribunalerna. Internationella avvecklingsmekanismens syfte är att upprätthålla kärnfunktioner såsom vittnesskydd, åtal för mened och åtal avseende misstänkta som alltjämt är på fri fot.

Internationella brottmålsdomstolen bygger å sin sida på multilaterala traktater och 123 stater har tillträtt Romstadgan. Att särskilt notera är dock att bland annat Ryssland och USA står utanför samarbetet.

Därutöver har ett antal hybridtribunaler inrättats, vilka har såväl internationella som nationella inslag. Till dessa hör specialdomstolarna för Sierra Leone (2002–2013), Kambodja (2005–) och Libanon (2007–). Då dessa inte kan anses vara renodlade internationella tribunaler behandlas de inte ytterligare i detta sammanhang.

Nedan redogörs för de i sann mening internationella tribunalerna samt för de förbrytelser som föranlett upprättandet av dem.

³⁰ Se t.ex. Mark Klamberg, *Evidence in International Criminal Procedure*. Diss., Stockholms universitet, 2012, s. 61.

4.5.2 Om Förintelsen och Nürnbergtribunalen

Förintelsen är den svenska benämningen på nazisternas folk mord på judar under andra världskriget 1939–1945. I vissa definitioner inkluderar även folk mordet på romer. Utrotandet av judarna baserades på den nazistiska ideologin, enligt vilken judar var biologiskt minder vär diga och kriminella. Även romer ansåg nazisterna behövde utrotas av ”rasmässiga” skäl. Den nazistiska folk mordspolitik en var dock omfattande och inkluderade även homosexuella och andra som nazisterna ansåg vara ”asociala element” och ”undermänniskor”.³¹

Beslutet om att nazisterna ”slutgiltigt skulle lösa den judiska frågan” meddelades förmodligen till en början muntligen inom SS-organisationen. Massmord på judar förekom redan sommaren 1941 vid den tyska invasionen av bland annat Riga och Vilnius. Vid Wannsee-konferensen i januari 1942 lades sedan vissa delar av massmordet på judar fast, bland annat drogs riktlinjer upp och organiseringen samordnades. Inledningsvis skedde främst avrättningar, men sedan använde sig nazisterna även av gas och åstadkom på så vis ett industriellt massdödande. Det fanns cirka 44 000 läger av skilda slag, bland annat arbets-, förintelse- och koncentrationsläger, getton, transitläger, bordeller med kvinnliga fångar och fångelser. Många människor dog även på grund av de svåra umbäranden med svält och sjukdomar som de blev utsatta för i de olika typerna av läger. Mördandet fortsatte fram till det tyska nederlaget.

Det finns ingen exakt siffra på hur många människor som mördades under Förintelsen. Antalet mördade judar har uppskattats till 6 miljoner och därutöver mördades även 4–5 miljoner romer, politiska fångar, krigsfångar och andra.

Under sommaren 1945 hölls en konferens i London där andra världskrigets segrarmakter – USA, Storbritannien, Sovjetunionen och Frankrike – formellt beslutade att inrätta en internationell militärtribunal i syfte att ställa tyska krigsförbrytare inför rätta. Överenskommelsen hade föregåtts av ett förberedelsearbete bland de allierade. Flera kommissioner hade inrättats och vidare hade Storbritannien, USA och Sovjetunionen efter ett möte i Moskva utfärdat en deklARATION där de slog fast att tyska krigsförbrytare skulle dömas och bestraffas i de länder där brotten blivit begångna samt att i de fall det

³¹ Alla uppgifter om Förintelsen är hämtade från Nationalencyklopedin, uppslagsord Förintelsen. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/förintelsen> (hämtad 2022-08-25).

var svårt att fastställa en geografisk plats för brottet skulle bestraffningen ske genom ett gemensamt beslut av de allierade regeringarna. Denna så kallade Moskvadeklaration utvecklades och formaliserades vid Londonkonferensen.³²

Genom artikel 1 i Londonöverenskommelsen inrättades tribunalen, som har kommit att kallas Nürnbergtribunalen. Av artikeln framgår att domstolen skulle vara en internationell militärdomstol för att ställa krigsförbrytare, vilkas brott inte var lokaliserade till något särskilt geografiskt område, inför rätta. Vidare framgår att åtalerna vid domstolen antingen kunde avse individuellt ansvar eller ansvar i egenkap av medlem i en organisation eller grupp eller i båda hänseendena. Av Nürnbergtribunalens stadga, vilken är bilagd Londonöverenskommelsen, framgår en begränsning på så sätt att åtalerna endast kunde avse krigsförbrytare från de europeiska axelmakterna, det vill säga Nazityskland och dess allierade, bland annat Italien. Av stadgan framgår vidare tribunalens sammansättning, processuella regler samt de brott tribunalen hade behörighet att döma över. Därutöver framgår att tribunalen även hade behörighet att förklara organisationer som brottsliga.

Nürnbergrättegångarna kom att pågå 1945–1949. Nürnbergprocessen var den inledande och mest kända av rättegångarna. I denna process åtalades 24 av Nazitysklands främsta politiska och militära ledare. Processen varade mellan den 20 november 1945 och den 1 oktober 1946. Processen ledde till att ett antal organisationer förklarades som brottsliga, bland annat SS och Gestapo och till att tolv personer dömdes till döden. Tre personer dömdes till livstids fängelse, fyra fick tidsbegränsade fängelsestraff och övriga tre personer frikändes. Två åtal lades ned på grund av hälsoskäl respektive självmord.³³

Åtalet vid Nürnbergprocessen var uppdelat på fyra olika punkter och riktades mot såväl personer som organisationer. Åtalspunkten 1 avsåg deltagande i och verkställande av en gemensam plan eller konspiration att begå brott mot freden, krigsbrott och brott mot humaniteten, åtalspunkten 2 avsåg brott mot freden, åtalspunkten 3 krigsförbrytelser och åtalspunkten 4 brott mot humaniteten. Åtalet är mycket omfattande och beskriver hur det nazistiska styret i Tyskland uppstod, konsoliderades och sedan kom att utvidga sin makt genom

³² SOU 2010:22 s. 130 f.

³³ SOU 2010:22 s. 130 f.

våldshandlingar inom såväl det egna samhället som mot andra länder, särskilt inom ramen för åtalpunkterna 1 och 2. Varje åtalpunkt beskriver också specifika händelser; detta gäller särskilt åtalpunkterna 3 och 4. Åtalpunkten 4 beskriver den rasistiska politik som låg till grund för de fruktansvärda brott som begicks, bland annat förföljelsen och mördandet av judar och andra ”oönskade element”.

Den fällande domen avsåg samtliga åtalpunkter, även om några personer kom att frias från vissa av punkterna. Domen är mycket omfattande.

Efter denna process ägde ytterligare förhandlingar mot lägre befattningshavare rum i Nürnberg, dock inte inom ramen för den internationella Nürnbergtribunalen utan under amerikanskt överinseende i ensidigt upprättade tribunaler genom den så kallade ”Allied Control Council Law no. 10”. Tribunalerna dömde dock i enlighet med Nürnbergtribunalens stadga. Även om dessa tribunaler inte var internationella får de i dag anses vara sedvanerättsligt erkända.

Personer har även senare ställts inför rätta för nazistiska brott i nationella processer. Till de mer kända hör rättegången mot Adolf Eichmann i Israel, men även i Tyskland har ett antal processer ägt rum.

Nürnbergtribunalerna blev kritiserade i dess samtid och har också senare fått utstå kritik. Kritiken har bland annat handlat om att det har varit fråga om en segrarnas rättvisa, där segrarna själva inte har ställts till svars för de krigsbrott de kan sägas ha begått, såsom bombningen av Dresden. Processerna har även kritiserats för bristande rättssäkerhet, liksom för att åtalen inte varit tillräckligt omfattande i förhållande till de brott som begicks mot romerna.

4.5.3 Om konflikterna i före detta Jugoslavien och krigsförbrytartribunalen

Jugoslavien var en federation som bestod av sex republiker: Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien samt Slovenien. Jugoslavien hade en blandad befolkning bestående av flera olika etniska grupper och religioner, med ortodox kristendom, katolicism och islam som huvudreligioner. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet upplevde Jugoslavien en period av intensiv poli-

tisk och ekonomisk kris. Centralregeringen försvagades medan den militanta nationalismen växte i snabb takt.³⁴

1991 inleddes upplösningen av landet då Slovenien och Kroatien förklarade sig självständiga i juni 1991. I Slovenien utlöste detta ett ingripande av den jugoslaviska folkarmén, vilket utmynnade i det så kallade tiodagarskriget. De slovenska styrkorna gick segrande ur den korta konflikten och den jugoslaviska folkarmén drog sig tillbaka. I Kroatien avvisade den stora etniska serbiska minoriteten den utropade kroatiska statens auktoritet. Med hjälp av den jugoslaviska folkarmén och Serbien gjorde kroatiska serber uppror och utropade en oberoende serbisk stat. Kroater och andra icke-serber utvisades från detta territorium i en våldsam kampanj av etnisk rensning. Tunga strider förekom under andra hälften av 1991, med bland annat belägring och förstörelse av staden Vukovar av serbiska styrkor. En FN-övervakad vapenvila trädde i kraft i början av 1992, men den kroatiska militären återtog stora delar av territoriet 1995 genom två stora offensiver. I samband med detta flydde tiotusentals serber från den kroatiska framryckningen. Kriget i Kroatien tog i praktiken slut hösten 1995.

Konflikten i Bosnien och Hercegovina var den dödligaste i den sönderfallande jugoslaviska federationen. Den inleddes i mars 1992 med att de bosniska medborgarna röstade för självständighet. Detta följdes dock av att serber med stöd av den jugoslaviska folkarmén och Serbien utropade en självständig republik. Genom militär överlägsenhet och en systematisk kampanj av förföljelse av icke-serber tog de sedan kontroll över mer än 60 procent av Bosnien och Hercegovina. Bosniska kroater utropade strax därefter en självständig republik med stöd av Kroatien. Konflikten förvandlades till en blodig tresidig kamp om territorier, där civila av alla etniciteter blev offer för fruktansvärda brott. Det uppskattas att mer än 100 000 människor dödades och att två miljoner människor, mer än hälften av befolkningen, tvingades att fly från sina hem till följd av kriget som pågick från april 1992 till november 1995, då ett fredsavtal ingicks i Dayton. Ökända interneringsläger för civila inrättades av alla sidor och under sommaren 1995 genomfördes ett folkmord i staden

³⁴ Texten i detta avsnitt är baserad på Jugoslavientribunalens redogörelse av de olika konflikterna i f.d. Jugoslavien: <https://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts> (hämtad 2022-08-25).

Srebrenica, då mer än 8 000 bosniska muslimska män och pojkar mördades av serbiska styrkor.

Även i Kosovo uppstod en konflikt under 1998, då etniska albaner sökte självständighet från Serbien. Under de serbiska styrkornas försök att återta kontrollen besköts byar och civila kosovoalbaner tvingades att fly. Efter att försöken att nå en fredsöverenskommelse misslyckats genomförde Nato luftangrepp mot mål i Kosovo och Serbien, vilket föranledde att serberna drog sig tillbaka. Omkring 750 000 albanska flyktingar återvände och omkring 100 000 serber flydde i rädsla för repressalier. I juni 1999 gick Serbien med på internationell administration av Kosovo. Även i den före detta jugoslaviska republiken Makedonien uppstod 2001 en väpnad konflikt, men någon dom avseende den konflikten har dock inte meddelats av Jugoslavien-tribunalen.³⁵

Jugoslavien-tribunalen inrättades genom beslut av FN:s säkerhetsråd den 25 maj 1993 i resolution 827(1993). Samtidigt fastställdes även tribunalens stadga. Tribunalen hade jurisdiktion över allvarliga överträdelser av Genèvekonventionerna, kränkningar av lag eller sedvanerätt som gäller för väpnad konflikt samt folkmord och brott mot mänskligheten, som begåtts efter den 1 juli 1991 inom territoriet för det forna Jugoslavien. Beträffande krigsförbrytelser var Jugoslavien-tribunalen behörig att döma över gärningar som begåtts såväl i en internationell som i en icke-internationell väpnad konflikt.³⁶

Beslutet att inrätta tribunalen följde på en rad resolutioner under 1992 och 1993 där säkerhetsrådet uttryckte stark oro över konflikten i samband med före detta Jugoslaviens sönderfall och, i resolution 808(1993), konstaterade säkerhetsrådet att de brott som begicks utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Jugoslavien-tribunalen var den första tribunalen som säkerhetsrådet inrättade enligt FN-stadgans kapitel VII. Domstolens mandat sträckte sig från 1993 till 2017 och har sedan ersatts av den tidigare nämnda Internationella avvecklingsmekanismen. Enligt Jugoslavien-tribunalens stadga hade domstolens lagföring företräde framför nationell lagföring.³⁷

³⁵ Jugoslavien-tribunalens hemsida: <https://www.icty.org/en/cases/interactive-map> (hämtad 2022-08-25).

³⁶ Prop. 2013/14:146 s. 27.

³⁷ Ibid.

Vid Jugoslavientribunalen har 161 personer åtalats.³⁸ De åtalade representerade olika sidor i kriget och en majoritet har fällts för brott enligt domstolens stadga. De mest omtalade domarna gällde folkmordet i Srebrenica, som flera serber kom att fällas för.³⁹

4.5.4 Om folkmordet i Rwanda och Rwandatribunalen

På kvällen den 6 april 1994 sköts ett plan med Juvenal Habyarimana, Rwandas president, och Cyprien Ntaryamira, Burundis president, ned över Rwandas huvudstad Kigali. Detta raserade den fred som hade uppnåtts genom ett tidigare fredsavtal, Arusha-avtalet. Det avtalet syftade till att få ett slut på den väpnade konflikten mellan gerillan Rwandas patriotiska front och den rwandiska regeringen, som hade pågått sedan 1990. Under de 100 dagar som följde på flygplanskraschen intog ett ofattbart våld landet. Detta våld hade föregåtts av omfattande hets och propaganda mot folkgruppen tutsier, bland annat via radioprogram. Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser begicks i en fruktansvärd omfattning, främst mot civila tutsier och moderata hutuer. Soldater, politiker, miliser och vanliga medborgare var bland förövarna. Mellan 800 000 och en miljon män, kvinnor och barn massakrerades av hutuextremister. Många mördades med machetes, men det förekom även omfattande sexuellt våld och att grupper av människor låstes in och brändes till döds.⁴⁰

Rwandatribunalen inrättades genom beslut av FN:s säkerhetsråd den 8 november 1994 i resolution 955(1994). Avsikten var att bidra till försoning i Rwanda och fred i regionen. Tribunalen avvecklade sin verksamhet 2015 och har ersatts av Internationella avvecklingsmekanismen.

Rwandatribunalen hade jurisdiktion över folkmord, brott mot mänskligheten samt överträdelser av den gemensamma artikel 3 i Genèvekonventionerna, som gäller i icke-internationella väpnade konflikter och som anger ett visst minimiskydd för personer som inte deltar i fientligheterna. Därutöver var tribunalen behörig att pröva överträdelser av tilläggsprotokoll II, vars regelverk är tillämpligt i

³⁸ Jugoslavientribunalens hemsida: <https://www.icty.org/en/cases/key-figures-cases> (hämtad 2022-08-25).

³⁹ Se t.ex. målen mot Radovan Karadžić (IT-95-5/18) och Zdravko Tolimir (IT-05-88/2).

⁴⁰ Rwandatribunalens hemsida: <https://unictr.irmct.org/en/genocide> (hämtad 2022-08-25)

samt Nationalencyklopedin, uppslagsord Rwanda:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rwanda> (hämtad 2022-08-25).

icke-internationella väpnade konflikter. Behörigheten omfattade överträdelser av den humanitära rätten som begåtts i Rwanda eller av rwandier i Rwandas grannländer mellan den 1 januari 1994 och den 31 december 1994. Konflikten i Rwanda bedömdes som i huvudsak icke-internationell och tribunalens behörighet var därför begränsad till gärningar som hade begåtts i den typen av väpnade konflikter. I likhet med vad som gällde för Jugoslavientribunalen hade Rwanda-tribunalen företrädde till lagföring framför nationella förfaranden. Rwandatribunalen inrättades, liksom Jugoslavientribunalen, med stöd av kapitel VII i FN-stadgan och FN:s medlemsstater var således skyldiga att samarbeta med tribunalen.⁴¹ Vid tribunalen har 93 personer åtalats och 62 personer dömts.⁴²

4.5.5 Internationella brottmålsdomstolen

Genom Romstadgan inrättades Internationella brottmålsdomstolen som den första permanenta internationella domstolen för utredning och lagföring av de mest allvarliga internationella brotten.

Ett första förslag till en stadga för en permanent internationell brottmålstribunal lades fram för FN:s generalförsamling 1951 men bordlades, liksom ett reviderat förslag 1953. Frågan fördes därefter över till FN:s folkrättskommission (International Law Commission, ILC). Som tidigare framgått var intresset för en sådan domstol svalt under det kalla kriget. Först under 1990 väcktes frågan på nytt i generalförsamlingen och folkrättskommissionen fick återigen i uppdrag att ta fram en stadga. Ett slutligt förslag lämnades till generalförsamlingen 1994 och det förslaget tjänade som utgångspunkt för förhandlingarna om det som senare kom att bli Romstadgan. Dessa förhandlingar varade fram till den stora diplomatkonferensen i Rom 1998 då stadgan antogs.

I Romstadgan finns en utförlig reglering av allt som rör domstolen; från brotten och domstolens jurisdiktion till förhållandena mellan stadgarnas parter.⁴³ Stadgans bestämmelser är indelade i tretton delar. Romstadgans ingress innehåller allmänna uttalanden om de principer som stadgan grundar sig på.

⁴¹ Prop. 2013/14:146 s. 27 f.

⁴² Rwandatribunalens hemsida: <https://unictr.irmct.org/en/tribunal> (hämtad 2002-08-25).

⁴³ En konsoliderad version av stadgan finns att tillgå på ICC:s hemsida.

Allmänna bestämmelser om inrättandet av Internationella brottmålsdomstolen finns i del 1. I del 2 behandlas bland annat brottstyperna och domstolens jurisdiktion samt dess behörighet att lagföra i förhållande till nationella förfaranden. I del 2 behandlas även hur ett förfarande inför domstolen kan inledas och tillämplig lag. Del 3 innehåller bestämmelser om allmänna straffrättsliga principer som domstolen ska tillämpa, så som regler om uppsåt. Bestämmelser om straff och andra rättsverkningar på grund av brott finns i del 7 och i del 10 finns huvudsakligen regler om verkställighet av straff och andra rättsverkningar. Stadgans processrättsliga bestämmelser finns i del 5 (förundersökning och åtal), del 6 (rättegången) och del 8 (överklagande och omprövning). Övriga delar av stadgan behandlar bland annat rättsligt samarbete och stadgeförsamlingen.

Av Romstadgans artikel 1 framgår att domstolen inrättas med rätt att utöva sin jurisdiktion över enskilda personer för de mest allvarliga brotten som är internationella angelägenheter. Av stadgan framgår i övrigt att jurisdiktionen endast omfattar brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrottet (artikel 5). För att Internationella brottmålsdomstolen ska ha jurisdiktion krävs vidare, i fråga om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, att brotten har begåtts den 1 juli 2002 eller senare av en konventionsstats medborgare eller på en konventionsstats territorium eller i en stat som har accepterat domstolens jurisdiktion eller om brotten har hänvisats till Internationella brottmålsdomstolens åklagare av FN:s säkerhetsråd i enlighet med en resolution antagen enligt kapitel VII i FN-stadgan.

För aggressionsbrottet gäller särskilda jurisdiktionsregler. Från och med den 17 juli 2018 kan en situation där en aggressionshandling kan ha inträffat hänskjutas till domstolen av FN:s säkerhetsråd enligt kapitel VII i FN-stadgan, oavsett om den involverar konventionsstater eller icke-konventionsstater. I avsaknad av en sådan hänvisning av en aggressionshandling kan åklagaren under vissa förutsättningar inleda en utredning på eget initiativ eller på begäran från en konventionsstat, men dock endast om brotten har begåtts av en konventionsstats medborgare eller på en konventionsstats territorium och den staten har ratificerat eller accepterat Kampalaändringarna.

Av artikel 1 framgår vidare att Internationella brottmålsdomstolen syftar till att komplettera de nationella straffrättsliga systemen; detta ger uttryck för den så kallade komplementaritetsprincipen. Rom-

stadgan bygger på förutsättningen att såväl Internationella brottmålsdomstolen som enskilda stater har jurisdiktion över alla de brott som omfattas av stadgan. Utgångspunkten är att det är staterna som har den primära behörigheten att utöva straffrättslig jurisdiktion över de som har gjort sig skyldiga till internationella brott. I första hand åligger det således staterna att själva tillförsäkra att de allvarligaste brotten, som angår hela det internationella samfundet, inte förblir ostraffade. En processförutsättning för Internationella brottmålsdomstolen, i de fall en stat har jurisdiktion, är därför att den nationella förundersökningen eller lagföringen inte anses vara tillfredsställande. Vad som avses med att en nationell förundersökning och lagföring sker eller har skett på ett inte tillfredsställande sätt framgår av artikel 17.

Internationella brottmålsdomstolen har tagit initiativ till brottsutredningar i ett antal afrikanska konflikter, bland annat i Uganda, Demokratiska republiken Kongo, Centralafrikanska republiken, Elfenbenskusten, Kenya, Libyen, Mali och Sudan. Domstolen och dess åklagarämbete har även tilldelats uppdrag att initiera förundersökning och besluta om åtal direkt av FN:s säkerhetsråd. Så har bland annat skett beträffande situationen i Libyen 2011.

Hitills har Internationella brottmålsdomstolen funnit tio personer skyldiga till brott. Av dessa har tre personer befunnits skyldiga till brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser och resterande personer har fällts för vad som kan beskrivas som olika brott förknippade med falsk bevisföring i domstolen. En person befanns 2012 skyldig till krigsförbrytelser bestående i att värva och beväpna barn under 15 år och använda dem för att aktivt delta i fientligheter i Kongo. Under 2014 befanns vidare en annan person som medhjälpare skyldig till ett brott mot mänskligheten (mord) och fyra fall av krigsförbrytelser (mord, attack av civilbefolkning, förstörelse av egendom och plundring) i Kongo. År 2016 fann Internationella brottmålsdomstolen ytterligare en person skyldig till krigsbrott som bestod i att avsiktligt rikta attacker mot religiösa och historiska byggnader i Timbuktu, Mali, och dömde honom till nio års fängelse.

Ett antal mål är vidare pågående, av vilka flera avser brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

4.6 Internationella brott i svenska domstolar

Den första prövningen av folkrättsbrottet i svensk domstol ägde rum år 2006. Dessförinnan fanns ingen rättspraxis rörande folkrättsbrottet eller folkmord. Dessa brott har dock därefter kommit att prövas ett antal gånger och har främst gällt konflikterna i forna Jugoslavien, Rwanda, Syrien och Irak.⁴⁴

Två domar har avsett åtal för brott begångna av lägervakter i kroatiska läger för krigsfångar och civila i Bosnien under 1990-talets början. I det ena fallet dömdes den tilltalade till ansvar för folkrättsbrott, grovt brott, och domstolen lät ett tidigare utdömt livstidsstraff omfatta också denna brottslighet (Stockholms tingsrätts dom den 18 december 2006 i mål nr B 4084-04). Även i det andra målet fann domstolen att det var fråga om folkrättsbrott, grovt brott, och den tilltalade dömdes till fängelse i 5 år (Stockholms tingsrätts dom den 8 april 2011 i mål nr B 382-10). Ytterligare ett mål har gällt konflikten i forna Jugoslavien, dock har domstolen i det målet ogillat åtalet (Svea hovrätts dom den 19 december 2012 i mål nr B 1248-12).

Tre domar har gällt folkmordet i Rwanda. Samtliga dessa domar har gällt personer som dömts för deltagande och medverkan vid attacker under folkmordet i Rwanda. I samtliga fall har domstolen funnit att personerna ska dömas för folkmord och folkrättsbrott, grovt brott, och bestämt straffet till livstids fängelse (RH 2014:34, dom den 15 februari 2017 i mål nr B 4951-16 samt dom den 29 april 2019 i mål nr B 6814-18, samtliga Svea hovrätt).

Ett flertal rättegångar vid svenska domstolar har varit kopplade till konflikten i Syrien och Irak.

Konflikten i Syrien tog sin början under den arabiska våren, då regeringskritiska demonstrationer hölls i Syrien under början av 2011. Syrien hade då styrts av en familj, al-Assad, sedan 1970-talet. Regimen slog ned demonstrationerna med våld. Sommaren 2011 inleddes väpnat motstånd mot Assad-regimen och sedan bröt ett fullskaligt inbördeskrig ut mellan olika parter, främst regimen, sekulära rebeller under Fria syriska arméns ledning, inhemska islamistgrupperingar som Nusrafronten med anknytning till terrornätverket al-Qaida, Islamiska staten (IS) och kurdiska styrkor. Under 2014 blev IS närvaro allt mer påtaglig. Organisationen utropade sedermera ett ”kalifat”

⁴⁴ Inger Österdahl. *Folkrättsbrott i svenska domstolar: En våldsam utveckling*, SvJT 2020 s. 170. Se även Mark Klamberg (red.). *Lagföring i Sverige av internationella brott*. Stockholms: Jure Förlag. 2020.

och använde extremt våld mot minoriteter och andra grupper. Konflikten spillde även över till Irak, där IS med början under 2013 gjorde betydande landvinningar. De olika aktörerna i konflikten har även fått stöd från olika utländska aktörer, både regionala och globala stormakter, och det har talats om krig genom ombud, så kallat proxykrig. Stödet från Ryssland, Iran och libanesiska Hizbollah – inte minst ryska flygbombningar – har gjort det möjligt för Assadregimen att återta kontrollen över många områden och fredsförsök från olika håll har varit fruktlösa. Enligt beräkningar i juni 2021 har kriget hittills inneburit nästan en halv miljon döda, varav 160 000 civila, och miljoner på flykt inom och utom landet.⁴⁵

Någon internationell ordning för att ställa misstänkta krigsförbrytare i den syriska och irakiska konflikten inför rätta har inte kommit till stånd. Däremot har rättegångar hållits i olika länder, såsom i Sverige. Det har i de svenska fallen varit fråga om bland annat synnerligen grov misshandel och folkrättsbrott som en medlem i en väpnad grupp kopplad till Fria Syriska Armén begått 2012 (Svea hovrätts dom den 5 augusti 2016 i mål nr B 4770-16) och folkrättsbrott, grovt brott, avseende utomrättsligt dödande av sju personer, vilket den tilltalade begått som medlem i en väpnad grupp 2012 i Idlib-provinsen i Syrien (Svea hovrätts dom den 31 maj 2017 i mål nr B 2259-17). Ett flertal mål har gällt förödmjukande eller nedsättande behandling bestående i förnedrande posering och fotografering av skyddade personer som varit antingen skadade eller döda (bland annat RH 2017:59 samt ”Krigsposeringarna”, NJA 2021 s. 303). Ett ytterligare mål har gällt en person som dömts för folkrättsbrott, grovt brott, samt grov krigsförbrytelse, till fängelse i 6 år. Gärningspersonen dömdes såsom medgärningsman för att hon, i egenskap av skyddsgarant, underlåtit att förhindra att hennes son rekryterades och användes som barnsoldat för IS räkning i den väpnade konflikten i Syrien (Stockholms tingsrätts dom den 4 mars 2022 i mål nr B 20218-20).

Genom en dom meddelad av Stockholms tingsrätt i juli 2022 har vidare en person dömts för folkrättsbrott, grovt brott, och mord begångna i Iran (Stockholms tingsrätts dom den 14 juli 2022 i mål nr 15255-19, målet är dock överklagat till Svea hovrätt).

⁴⁵ Utrikespolitiska institutets hemsida: www.ui.se/landguiden/konflikter/syrien/fordjupning/ (hämtad 2022-08-25).

Detta är den enda svenska domen som gäller ett internationellt brott begånget i Iran. Den tilltalade, en iransk medborgare, har dömts för bland annat deltagande i avrättningar av ett mycket stort antal politiska fångar sommaren 1988. Straffet bestämdes till livstids fängelse. Vissa av avrättningarna har bedömts som mord och andra har bedömts som folkrättsbrott. Slutsatsen att i och för sig samma typ av gärning ska bedömas olika har sin grund i att vissa av fångarna – de som tillhörde den politiska organisationen Iranska Folkets Mujahedin – har ansetts vara skyddade personer inom ramen för en internationell väpnad konflikt, medan de övriga fångarna inte har ansetts tillhöra den gruppen. Mord på de skyddade personerna har utgjort folkrättsbrott, eftersom det då varit fråga om en svår överträdelse av en allmänt erkänd grundsats som rör den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter. I folkrättsbrottet ingick även vissa andra gärningar som har bedömts som tortyr och omänsklig behandling.

5 Hatbrott, antisemitism och antiziganism i Sverige

5.1 Inledning

Rasism definieras som en uppfattning om att människor – på grund av föreställningar om ras, nationellt, kulturellt eller etniskt ursprung, religion, hudfärg eller annat likande förhållande – är väsensskilda från varandra och att de därmed kan eller bör behandlas på olika sätt.¹

Rasism kan ta sig uttryck i att såväl individer som grupper uppfattas som främmande eller oönskade och till handlingar riktade mot dessa, såsom diskriminering. Ett viktigt perspektiv i sammanhanget är att rasistiska handlingar inte alltid baseras på en individs politiska övertygelse utan också kan ske omedvetet.² Det kan då vara användbart att tala om rasifiering, det vill säga den ständigt pågående process som sorterar och rangordnar människor utifrån stereotypa föreställningar kring ras, etnicitet, nationalitet, kultur eller religion.³ Ett tydligt uttryck för rasism är hatbrott riktat mot en person på grund av till exempel dennes etnicitet.

I detta sammanhang – som rör förintelseförnekelse och förnekelse av internationella brott – finns det skäl att särskilt beröra antisemitism och antiziganism i Sverige. Kapitlet inleds dock med en redogörelse av statistiken vad gäller hatbrott.

¹ Denna definition är hämtad från regeringens handlingsplan ”*Samlat grepp mot rasism och hatbrott – Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*”. 2016, s. 10 f.

² *Ibid.*

³ Markus Lundström och Fanny Wendt Höjer. ”*Erfarenheter av rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter – en kunskapsöversikt*”. Forum för levande historia. 2021, s. 13.

5.2 Hatbrott i Sverige

Brå, som för statistik över hatbrott i Sverige, definierar hatbrott som: *brott motiverade av gärningspersonens fördomar eller föreställningar om ras, hudfärg, nationalitet, etnisk bakgrund, trosbekännelse, sexuell läggning samt könsöverskridande identitet eller uttryck*. Eftersom hatbrott kan förekomma i alla brottstyper, kan de drabba såväl personer och grupper som egendom, institutioner eller representanter för dessa.

Statistiken över antalet polisanmälda hatbrott år 2020⁴ visar på att främlingsfientliga och rasistiska hatbrott var vanligast bland de anmälda hatbroten i Sverige (55 procent). Bland dessa var de afro-fobiska broten vanligast. Hatbrott mot religiösa grupper var den näst vanligaste hatbrottskategorin (17 procent); av dessa var 9 procent islamofobiska och 5 procent antisemitiska. Därefter följde hbtqi-relaterade hatbrott (13 procent). Därutöver var det 15 procent av de anmälda hatbroten som bedömdes som ospecificerade hatbrott. I dessa anmälningar framgick att det rörde sig om ett hatbrott, men det gick inte att utläsa vilket specifikt motiv som låg bakom.

I fråga om brottstyper var ofredande den vanligaste brottskategorin och utgjorde sammanlagt 25 procent av samtliga anmälda hatbrott år 2020. Därefter följde hets mot folkgrupp (23 procent) och olaga hot (15 procent).

Den vanligaste brottsplatsen i anmälningarna år 2020 var allmän plats (20 procent). Andra vanliga brottsplatser var den utsattas hem eller i anslutning till det (19 procent) samt den utsattas arbetsplats (11 procent). Därefter följde de digitala miljöerna: chatt, sms och telefon (9 procent), sociala medier (6 procent) och övriga internet (2 procent) – tillsammans 17 procent av brottsplatserna för de anmälda broten med hatbrottsmotiv. Ytterligare 10 procent av broten skedde i fysisk eller digital skolmiljö.

Då Brå har gjort omfattande metodförändringar kan jämförelser med tidigare års statistik inte göras. Av tidigare års statistik kan dock utläsas att det under 2018 identifierades 7 090 anmälda brott med ett hatbrottsmotiv och att det var en ökning med 11 procent jämfört med 2016 och med 29 procent jämfört med 2013. Störst ökning av antalet brott med identifierat hatbrottsmotiv jämfört med 2016 fanns

⁴ Brå rapport 2021:17.

i kategorierna främlingsfientligt/rasistiskt och antisemitiskt motiv, och motiv som rör sexuell läggning.⁵

Brå mäter även utsatthet vad gäller hatbrott genom självrapporteringsstudier så som Nationella trygghetsundersökningen, Skolundersökningen om brott och Politikernas trygghetsundersökning. Även om dessa undersökningar inte är direkt jämförbara, kan dock vissa gemensamma mönster urskiljas. Ett sådant mönster är att det mest förekommande motivet i självrapporteringen av dessa brott är hatbrott på grund av hudfärg, nationalitet eller etnisk bakgrund. Det näst vanligaste motivet i alla tre undersökningarna är den utsattas religionstillhörighet, följt av den utsattas sexuella läggning. Att bli utsatt för hatbrott på grund av könsöverskridande identitet eller uttryck är minst vanligt i samtliga tre undersökningar. Ett annat gemensamt mönster är att det är vanligt att de utsatta uppger att det förekommer mer än ett motiv vid brotten. Den vanligaste kombinationen av hatbrottsmotiv är dels utsatthet på grund av hudfärg, nationalitet eller etnisk bakgrund, dels religionstillhörighet.⁶

5.3 Antisemitism i Sverige

Det finns ett antal olika definitioner av antisemitism. Brå har använt följande definition:

Antisemitism är en bestående latent struktur av föreställningar fientliga mot judar som kollektiv, vilka på det individuella planet manifesteras som attityder, i kulturen som myter, ideologi, folkliga traditioner och bildspråk, samt i handlingar som social eller legal diskriminering, politisk mobilisering mot judarna och kollektivt eller statligt våld, vilket resulterar i och/eller syftar till att fjärma, driva bort eller tillintetgöra judar just för att de är judar.⁷

⁵ www.bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/hatbrottsstatistik/hatbrottsstatistik-2008-2018.html (hämtad 2022-09-07).

⁶ Brås rapport 2020:14 s. 52.

⁷ Brås rapport 2019:4 s. 17 f.

IHRA, använder en annan definition av antisemitism:

Antisemitism är en bestämd uppfattning om judar som kan uttryckas som hat mot judar. Språkliga och fysiska uttryck för antisemitism riktas mot judiska eller icke-judiska personer och/eller deras egendom samt mot judiska institutioner och religiösa samlingsplatser.⁸

Exempel på antisemitism enligt IHRA:s definition är bland annat att förneka uppgifter om Förintelsen, dess omfattning eller anordningar som till exempel gaskammare, liksom föresatsen med folkmordet på det judiska folket under Förintelsen eller att anklaga judarna som folk, eller Israel som stat, för att uppdikta eller överdriva Förintelsen.⁹

I Sverige har inställningen till judar historiskt sett varit både avvisande och antisemitisk. De första beläggen för att judar har befunnit sig i Sverige är från 1557 och under århundradena därefter finns det exempel på både fördrivning och på att enskilda judar tilläts bo i landet. Det förekom även kristna dop av judar, som då tilläts att bosätta sig och få vissa förmåner av Kronan. Det var först under 1770-talet som judar under reglerade former tilläts att bosätta sig i Sverige, att bilda en församling och att anlägga begravningsplatser.¹⁰

År 1782 upprättades det så kallade ”judereglementet” av Kommerskollegium på uppdrag av kungen och riksdagen. Reglementet reglerade olika aspekter av de svenska judarnas liv. Reglerna inskränkte i stor utsträckning judarnas möjligheter till ett fritt liv. Detta reglemente upphävdes först 1838 och i samband med det utbröt antisemitiska upplopp i Stockholm. Under resten av 1800-talet genomfördes ett antal lagändringar som ökade judars frihet och möjlighet att delta i det svenska samhällslivet, bland annat tilläts barn av ”främmande trosbekännelse” att delta i skolundervisning. Denna utveckling fortsatte under det tidiga 1900-talet.

Antisemitismen var dock alltid närvarande. I Uppsala startades 1922 det statliga institutet för rasbiologi, Rasbiologiska institutet.¹¹ I och med nazisternas maktövertagande i Tyskland 1933 försämrades även de svenska judarnas situation. Det fanns också i Sverige aktiva nazister och uttalade antisemiter. Bland dessa kan Einar Åberg nämnas. Han

⁸ IHRA:s hemsida: www.holocaustremembrance.com/sv/resources/working-definitions-charters/internationella-alliansens-hagkomst-av-forintelsen-icke (hämtad 2022-08-31).

⁹ Ibid.

¹⁰ Redogörelsen av judarnas historia är baserat på Carl-Henrik Carlssons *Judarnas historia i Sverige* (Stockholm: Natur & Kultur, 2021), om annat inte särskilt anges.

¹¹ Lennart Lundmark. *Allt som kan mätas är inte vetenskap*. Forum för levande historia. 2007, s. 32 ff.

drev en bokhandel i Stockholm och satte i fönstret upp en skylt på vilken det stod att ”judar och halvjudar” inte ägde tillträde. Han var den första person som dömdes för hets mot folkgrupp och lagen kom därför inledningsvis att kallas ”lex Åberg”. Trots den situation som de tyska judarna och judarna i de länder som Tyskland hade invaderat befann sig i var den svenska invandringspolitiken under andra världskriget restriktiv, vilket kritiserades även i dess samtid. Under 1945 kom dock Sverige genom olika räddningsaktioner att ta emot cirka 30 000 före detta fångar från koncentrationsläger, varav 11 000–13 000 var judar. Av dessa kom vissa att stanna kvar i landet och andra att ta sig vidare, främst till Amerika. Även under efterkrigstiden kom judar till Sverige, främst från Central- och Östeuropa, då antisemitiska stämningar åter kommit till ytan där.

Under tiden efter andra världskriget präglades det svenska samhället av en större öppenhet, bland annat kan religionsfrihetslagen från 1951 nämnas, liksom Sveriges tillträde till rasdiskrimineringskonventionen under 1960-talet. Under 1990-talet kom dock svensk nynazism att uppmärksammas, även internationellt, för ökad aktivitet och för flera mord, bland annat mordet på en tonåring i Kode.¹² Viktigt på senare år är att de svenska judarna tillerkändes status som nationell minoritet år 2000, liksom att språket jiddisch fick status som nationellt minoritetsspråk.

Hur antisemitiska attityder har förändrats i Sverige under 2000-talet har undersökts i studier som har ägt rum 2005 och 2020.¹³ I huvudsak kan den antisemitism som undersökts delas in i tre undergrupper: traditionell antisemitism, antisemitism kopplad till konflikten Israel-Palestina samt antisemitism kopplad till Förintelsen. Den traditionella antisemitismen rör sig kring teman som har sin grund i kristet antijudiskt tänkande, till exempel idéer om en judisk världskonspiration samt girighet och makt. Antisemitismen kopplad till Israel-Palestina kretsar i stället kring antijudiska föreställningar som vävs in i kritik av Israels politik, vilket till exempel sker när israelisk politik tolkas utifrån antisemitiska konspirationsteorier, associeras med stereotyper om ”gammaltestamentlig” hämndlystnad eller med anspelningar på blodsanklagelser. Med antisemitism relaterad till Förintelsen avses förekomsten av antisemitiska motiv, attityder och argumenta-

¹² Nationalencyklopedin, nynazism. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/nynazism (hämtad 2022-09-08).

¹³ Henrik Bachner och Pieter Bevelander. *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*. Forum för levande historia. 2021.

tionsmönster i kontexter som rör Nazitysklands folkmord på Europas judar under andra världskriget. Sådana motiv, attityder och argumentationsmönster förekommer ofta i sammanhang som rör själva Förintelsen. Exempel på detta är förnekanden eller relativisering av Förintelsen eller teorier som går ut på att ”judarna” får skylla sig själva eller att de egentligen var de verkliga förövarna bakom Förintelsen. Det kan vidare handla om anklagelser om att ”judarna” exploaterar Förintelsen i ekonomiska och politiska syften eller försöker ”monopolisera lidandet”. Sådana uttalanden kan även kopplas till staten Israel. Enligt rapporten är denna form av antisemitism sannolikt starkast i länder där regeringar och/eller delar av befolkningen var direkt eller indirekt delaktiga i förföljelsen, utplundringen och folkmordet på judar, även om sådana uttalanden återfinns i antisemitiska diskurser i stora delar av Europa och andra delar av världen.¹⁴

På ett allmänt plan visar 2020 års studie på att attityderna i den svenska befolkningen till judar var mer positiv och att fler personer avfärdade antisemitiska påståenden och stereotyper än i studien 2005. Spridningen av antisemitiska föreställningar i befolkningen har även minskat, även om sådana föreställningar och attityder fortfarande finns i en betydande minoritet av den svenska befolkningen.¹⁵ Vad gäller de traditionella och Förintelserelaterade antisemitiska föreställningarna återfinns de i starkare intensitet hos 5 procent av befolkningen och i svagare intensitet hos 14 procent, medan 66 procent inte instämte i något påstående som tyder på en sådan attityd.

Antisemitism relaterad till Förintelsen har undersökts genom att de tillfrågade personerna har ombetts att ta ställning till två påståenden: 1) ”Judarna utnyttjar nazisternas judeutrotning (Förintelsen) i ekonomiska och politiska syften.” och 2) ”Judarna tror att de är de enda som har lidit (i historien).”. Jämfört med 2005 har stödet för dessa påståenden minskat samtidigt som andelen som tar avstånd från dem ökat i 2020 års studie. 2005 instämde 14 procent helt eller delvis i påståendet ”Judarna utnyttjar nazisternas judeutrotning (Förintelsen) i ekonomiska och politiska syften.”, 2020 var motsvarande andel 10 procent. Andelen som helt eller delvis tar avstånd från påståendet har ökat från 54 till 62 procent. Andelen som i olika grad instämmer i påståendet ”Judarna tror att de är de enda som har lidit

¹⁴ Bachner och Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 26 ff.

¹⁵ Bachner och Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 5 f.

(i historien).” har minskat från 17 procent 2005 till 13 procent 2020. Samtidigt har andelen som helt eller delvis tar avstånd från påståendet ökat från 52 till 61 procent. Den största förändringen rör ökningen av andelen som tar avstånd från påståendena.¹⁶

Enligt rapporten är det svårt att fastställa varför de traditionella och Förintelserrelaterade antisemitiska föreställningarna har försvagats mellan mätillfällena. En möjlig bidragande orsak kan, enligt rapporten, vara att problem som rör antisemitism och andra former av rasism i högre utsträckning uppmärksammats i samhällsdebatten under det senaste decenniet, vilket skulle kunna ha lett till en ökad medvetenhet och kunskap i frågan. Även kunskapshöjande satsningar i dessa frågor liksom om Förintelsen och andra folkmord som genomförts av myndigheter och andra aktörer kan ha haft en viss inverkan.¹⁷

Brå har 2019 sammanställt en rapport om förekomsten av antisemitiska hatbrott. Brå definierar ett sådant brott som ett brott ”som begås på grund av rädsla för, fientlighet eller hat mot judar och judendom som aktiverar en reaktion mot judendomen, judisk egendom, dess institutioner eller den eller de som är, eller uppfattas vara, judar eller representanter för judar.” Rapporten baseras dels på hatbrottsstatistiken, som bygger på polisanmälningar samt på Nationella trygghetsundersökningen, dels på Politikernas trygghetsundersökning och Skolundersökningen om brott. I övrigt baseras rapporten på ett omfattande fördjupande material bestående av polisanmälningar, förundersökningar, domar samt intervjuer med personer som har upplevt antisemitism.

Statistiken visar att under åren 2008–2013 låg antalet polisanmälningar med identifierade antisemitiska motiv på ett genomsnitt om närmare 200 anmälningar per år, men att antalet polisanmälningar med sådana motiv varierade mellan som lägst 159 anmälningar (2008) och som mest 250 anmälningar (2009). I Brås hatbrottsstatistik redovisas olaga hot och ofredande i samma kategori (de två brottsrubriceringarna redovisas alltså inte var för sig) och denna kategori har allt sedan 2008 varit den vanligaste brottskategorin bland de antisemitiska hatbrott som redovisas i hatbrottsstatistiken. Under perioden 2008–2012 svarade dessa brottstyper tillsammans för cirka 35–40 procent av hatbrotten med identifierade antisemitiska motiv. Hets

¹⁶ Bachner och Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 60.

¹⁷ Bachner och Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 90.

mot folkgrupp är den näst vanligaste brottskategorin i statistiken, med en andel på mellan 23 procent (2008) och 48 procent (2013). Andelarna våldsbrott, ärekränkingsbrott och skadegörelse eller klotter med identifierade antisemitiska motiv har varierat något från år till år. Med enstaka undantag har dessa brottskategorier var för sig svarat för mellan 5 och 15 procent av de antisemitiska hatbrotts-händelser som ingår i statistiken under perioden 2008–2016. De mest frekvent förekommande brottsplatserna varierar något från år till år, men under perioden sedan 2012 har allmänna platser och internet varit de enskilt vanligaste brottsplatserna, med undantag för 2015, då en ovanligt stor andel av de identifierade hatbrottshändelserna skedde via telefon eller sms. Under perioden 2012–2016 har andelen hatbrotts-händelser med identifierat antisemitiskt motiv som inträffat vid den utsattas hem varierat mellan 9 och 19 procent.¹⁸

En djupare undersökning av materialet ger en något annorlunda bild. När statistiken för åren 2008–2016 i stället baseras på polisanmälningar och domar är hets mot folkgrupp det vanligaste brottet (en dryg tredjedel av polismaterialet och närmare 40 procent av domarna gäller hets mot folkgrupp som huvudbrott). Utöver detta förekommer ofredande, olaga hot och misshandel. Det kan sammanfattningsvis sägas att de grövre antisemitiska hatbrotten har högre sannolikhet att leda till fällande dom, i jämförelse med de mindre allvarliga gärningarna. Även i detta material är offentliga miljöer, som på allmän plats, i transporter eller på internet de vanligaste brottsplatserna.¹⁹ Brå konstaterar att det saknas platser där personer med judisk bakgrund kan känna sig fredade från antisemitism.²⁰

Vad gäller de som begår brotten är radikalnationalistiska miljöer den tydligast urskiljbara miljön, samtidigt som denna miljö har en handlingsstrategi som går ut att upprätthålla en ständig känsla av hot, men som ändå håller sig inom lagens ramar.²¹ Samtidigt beskrivs att antisemitiska hatbrott också till en del grundas på föreställningar om judar som har sin grund i Israel-Palestina-konflikten och antisemitiska idéströmningar från Mellanöstern och därmed också begås av en grupp som kan beskrivas som att den har sin bakgrund i Mellanöstern.²² Trots dessa bilder betonar Brå att brotten inte begås huvudsakligen

¹⁸ Brå rapport 2019:4 s. 41 f.

¹⁹ Brå rapport 2019:4 s. 43 ff.

²⁰ Brå rapport 2019:4 s. 59.

²¹ Brå rapport 2019:4 s. 65 f.

²² Brå rapport 2019:4 s. 69 ff.

av personer som kan anses vara politiska eller religiösa extremister, utan av personer inom de breda lagren av befolkningen.²³

5.4 Antiziganism i Sverige

Antiziganism, som är den särskilda rasism som romer utsätts för, har definierats på olika sätt. I Sverige har följande definition använts:

Antiziganism är en bestående latent struktur av föreställningar fientliga mot romer som kollektiv, vilka på det individuella planet manifesteras som attityder och i kulturen som myter, ideologi, folkliga traditioner och bildspråk, och i handlingar – social eller legal diskriminering, politisk mobilisering mot romerna och kollektivt eller statligt våld – vilket resulterar i och/eller syftar till att fjärma, driva bort eller tillintetgöra romer just för att de är romer.²⁴

Liksom i fråga om antisemitism har IHRA en definition av antiziganism som på ett tydligt sätt inkluderar också att förneka eller förvränga förföljelsen av romer eller folkmordet på romerna under andra världskriget. Exempel som ges på antiziganism är bland annat att förhålliga folkmordet på romerna under andra världskriget och att uppmana till, rättfärdiga och begå våldshandlingar mot romska grupper, deras egendom och enskilda romer.

Romerna har en lång historia i Sverige och omnämns i svenska historiska källor redan 1512. De romer som då fanns i landet kom att förvisas till de finska delarna av dåvarande Sverige och samhällsgemenskapen exkluderade dem helt. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet tillkom lagstiftning som definierade romer antingen som "lösdrivare" eller utlänningar. De rasbiologiska idéerna ledde till en uppdelning i "tattare", som definierades som svenskar och lösdrivare, och "zigenare" som definierades som utlänningar och som ansågs farliga för samhället. I och med detta inleddes också en mer uttryckligt repressiv behandling av romer. Det förekom obefogade tvångsomhändertaganden av barn och av vuxna för mental vård, lobotomering och tvångssteriliseringar. De romer som definierades som utlänningar förbjöds även inresa i landet, vilket innebar att de inte kunde resa utanför Sveriges gränser och vara garanterade att få komma tillbaka. Inreseförbudet omfattade också bland annat utländska

²³ Brå rapport 2019:4 s. 89.

²⁴ SOU 2010:44 s. 166 samt SOU 2016:44 s. 76.

kringresande hanterverkare, vilket under andra världskriget innebar att romer på flykt undan nazisterna inte kunde få skydd i Sverige – i vissa fall med konsekvensen att de skickades till koncentrationsläger. Under andra världskriget mördades mellan en halv miljon och en och en halv miljon romer i det folkmord som gruppen utsattes för av nazisterna.

Under 1950-talet kom romer mer att ses som offer än som ett hot mot det svenska samhället. Staten försökte genom olika interventioner assimilera romer och fokus kom bland annat att ligga på behovet av fasta bostäder, utbildning och försörjning.²⁵ Under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet ökade den romska befolkningen i Sverige på grund av flyktingströmmar från forna Jugoslavien och den fria rörligheten mellan EU:s medlemsstater. Av världens cirka 20 miljoner romer lever uppskattningsvis cirka 50 000 i Sverige.²⁶

2016 års kommission mot antiziganism (SOU 2016:44) har beskrivit att situationen för romers mänskliga rättigheter alltjämt är allvarlig i Sverige. Antiziganismen påverkar många romers möjligheter att vara en del av befintliga strukturer och diskrimineringen påverkar romers tillgång till bostad, utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst, hälso- och sjukvård och rättsväsende.²⁷

Kommissionen mot antiziganism har även analyserat antiziganistiska hatbrott. Den fann att antalet anmälningar om antiziganistiska hatbrott hade ökat under senare år, men att det fanns ett stort glapp mellan antalet anmälningar om hatbrott och antalet uppklarade ärenden. Kommissionen mot antiziganism konstaterade även att statistiken visade att dessa anmälningar skrivs av i betydligt högre utsträckning än vid hatbrott med andra motiv samt att mörkertalet anses vara stort, inte minst vad gäller hatbrott riktade mot de särskilt utsatta EU-medborgarna med romskt ursprung.²⁸

Enligt Brås senaste hatbrottsstatistik (rapporten Polisanmälda hatbrott 2020) begicks 3 procent av de främlingsfientliga och rasistiska hatbrotten med antiromska motiv. De vanligaste brottskategorierna bland huvudbrotten 2020 var ofredande (24 procent), följt av hets mot folkgrupp (20 procent) och olaga hot (13 procent) samt olaga diskriminering (5 procent). Enligt rapporten var det utmärkande för de identifierade antiziganistiska hatbrotten, jämfört med övriga motiv,

²⁵ SOU 2010:55 s. 137–163.

²⁶ SOU 2010:55 s. 116.

²⁷ SOU 2016:44 s. 14.

²⁸ SOU 2016:44 s. 59 ff.

att olaga diskriminering var mer vanligt förekommande liksom utsatt-
het av servicepersoner. Även våld, hot och trakasserier i offentliga
miljöer och i den utsattas hem präglade de antiziganistiska hatbrotten.²⁹

²⁹ Brås rapport 2021:17 s. 9 samt 54 ff.

6 Om förnekelse av folkmord

6.1 Förnekelsegärningar är ofta kopplade till rasism

En gärning som består i att förneka, urskulda eller förringa folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller aggressionsbrott kan ofta vara baserad på uppfattningar om att människor – på grund av föreställningar om ras, nationellt, kulturellt eller etniskt ursprung, religion, hudfärg eller annat liknande förhållande – är väsensskilda från varandra och att de därmed kan eller bör behandlas på olika sätt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att en sådan gärning ofta har ett rasistiskt eller främlingsfientligt motiv.¹ Att så är fallet är grundat i att själva de brott som förnekas eller förvanskas ofta har begåtts med rasistiska motiv. Ett folkmord begås per definition i syfte att helt eller delvis förrinta en nationell, etnisk eller rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp och är därför alltid en rasistiskt motiverad gärning. Brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott har inte per definition ett sådant motiv, men kan ändå ofta begås med rasistiska, främlingsfientliga eller nationalistiska motiv. Gärningen att förneka brottet och det brott som förnekas kan därför ofta sägas vara del av samma diskurs. Ett tydligt exempel är att Förrintelsen och förnekelse av den är en del av en antisemitisk diskurs.

I detta kapitel redogörs för förnekelse av folkmord i allmänhet och för förnekelse av Förrintelsen i synnerhet. Ett skäl till att tyngdpunkten i kapitlet ligger på Förrintelsen är att den är det folkmord som, såvitt kan bedömas, huvudsakligen förnekas i Sverige. Ett annat skäl är att det inte finns källmaterial som på samma utförliga sätt behandlar förnekande och förvanskning av andra internationella brott enligt folkrätten.

¹ Denna definition är hämtad från regeringens handlingsplan ”*Samlat grepp mot rasism och hatbrott – Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*”, 2016, s. 10 f.

6.2 Allmänt om folkmord och förnekelse

Enligt en akademisk modell av folkmord som process, vilken tagits fram av professorn i folkmordstudier dr Gregory H. Stanton, utvecklas alla folkmord efter en enhetlig logik. Denna logik är i modellen åskådliggjord i tio steg. Dessa är förutsägbara, men inte linjära i det att flera steg i processen kan uppträda samtidigt. Ett syfte med modellen är att identifiera och försöka förhindra folkmord. Enligt modellen finns förnekelsen inneboende i folkmordet.

Det första steget i modellen utgörs av *klassificering*; en grupp väljs ut till exempel på grund av sin etnicitet, till ett ”de” – i förhållande till ett ”vi”. Steg två består i *symbolisering* – att den utvalda gruppen får bära namn eller symboler som särskiljer dem från övriga i samhället. Det tredje steget består i *diskriminering*, det vill säga att den utpekade gruppen blir fråntagen rättigheter eller ägodelar. I det fjärde steget sker en *avhumanisering*, där den utpekade gruppen fråntas sin mänsklighet, till exempel kan de liknas vid djur eller skadeinsekter. I det femte steget sker en formell eller informell *organisering* av folkmordet. Det sjätte steget består i *polarisering* – den utpekade gruppen drivs bort från majoritetssamhället på olika sätt. Det sjunde steget består i *förberedelse* av folkmordet, till exempel kan vapen köpas in. Det åttonde steget består av *förföljelse* av den utpekade gruppen, såsom att den samlas ihop i ghetton och att barn tas från föräldrar. I det nionde steget sker *massmord*. Det tionde steget är *förnekelsen* av folkmordet.

Enligt modellen är, som tidigare påpekats, förnekelsen en inneboende del av folkmordet. Den pågår under hela folkmordet i det att gärningarna rättfärdigas på olika sätt. Förnekelsen följer alltid på ett folkmord, men kan även vara en indikator på ytterligare folkmordsmassakrer. Förnekelsen kan ta sig fysiska uttryck i det att förövarna försöker att dölja bevis, såsom att bränna kroppar. Förövarna kan också undvika eller motverka rättsliga processer på andra sätt. De kan till exempel förneka brott och skylla det inträffade på offren. Enligt denna modell bör förnekelsen hanteras rättsligt genom att folkmordet prövas i en nationell domstol eller internationell tribunal. Även lokala mindre formella förfaranden kan vara till hjälp vid en försoningsprocess, såsom har skett efter folkmordet i Rwanda i de

så kallade ”Gacaca-domstolarna”.² Efter rättsprocesserna bör också utbildning i skolor och via media ta vid. Bland annat bör det redogöras för fakta om folkmordet, det lidande det orsakade offren, förövarnas motiv och behovet av upprättelse för offren och deras anhöriga.³

Denna modell har utvecklats avseende folkmord, det vill säga gärningar i syfte att förrinta en nationellt, etniskt eller rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp. När sådant våld riktar sig mot en grupp av personer som inte omfattas av definitionen av folkmord, till exempel homosexuella, kan i gärningarna i stället utgöra brott mot mänskligheten. Även om våldet mot sådana grupper inte definieras som folkmord bär det ofta på vissa av folkmordets karaktärsdrag i det att våldet utövas i stor skala och riktas mot en grupp. Detsamma gäller för krigsförbrytelser. Alltså sker även dessa brott ofta enligt den logik som åskådliggörs i modellen. Som utgångspunkt bör modellen därför kunna ha ett förklaringsvärde även vad gäller brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.⁴

Aggressionsbrottet är dock av en annan karaktär och modellen kan därför sägas ha ett mindre förklaringsvärde vad gäller sådana brott.

6.3 Särskilt om förnekelse och förvanskning av Förintelsen

Förintelsen är ett obestridligt historiskt faktum. Folkmordet och de skeenden som föregick och omgärdade det är i mycket stora delar helt klarlagda. Detta har skett genom åtskilliga forskares källkritiska analys av ett mycket omfattande historiskt underlag, både i Sverige och internationellt. Detta underlag består av mycket stora mängder av olika slags dokument från många skilda källor såsom fotografier, filmer, ljudinspelningar, fysiska lämningar samt vittnesmål av överlevare, förövare och vittnen. Detta är vidare ett av ”den historiska forskningens mest framskjutna och sofistikerade områden”.⁵ Trots

² Se Forum för levande historias hemsida: <https://www.levandehistoria.se/fakta-fordjupning/folkmordet-i-rwanda/rattskipning-efter-folkmordet> (hämtad 2022-10-10).

³ www.genocidewatch.net/genocide-2/8-stages-of-genocide/ (hämtad 2022-09-07). Modellen har kritiserats, se t.ex. Henry C. Theriault, *Is denial the final stage of genocide? Consolidation, the metaphysics of denial, and the supersession of stage theory*. I *Denial: The Final Stage of Genocide*. London: Routledge. 2021.

⁴ www.gaamac.org/2018/02/in-laws-rhetoric-and-acts-of-violence-europe-is-rewriting-dark-chapters-of-its-past/ (hämtad 2022-09-09).

⁵ Stéphane Bruchfeld. *Förnekandet av Förintelsen*. I Svåra frågor i klassrummet. Forum för levande historia. 2020, s. 52.

detta förekommer förnekande och förvanskning av Förintelsen såväl i Sverige som internationellt.⁶

IHRA – som är en internationell organisation som sammanför regeringar och experter för att främja utbildning, forskning och hågkomst av Förintelsen – definierar förnekelse av Förintelsen som:

Förnekande av Förintelsen kan vara uttryck och propaganda som förnekar historiska fakta och omfattningen av utrensningen av judarna, det som allmänt benämns som Förintelsen eller Shoah, utförd av nazisterna och deras medbrottslingar. Varje specifikt försök till att hävda att Förintelsen/Shoah inte har ägt rum är förintelseförnekelse.

Förintelseförnekelse kan omfatta offentligt tillbakavisande eller ifrågasättande av Förintelsens mest destruktiva tillvägagångssätt (så som gaskammare, massavrättningar, svält och tortyr) eller av uppsåtet till folk mord på det judiska folket.

Förintelseförnekelse i alla dess former är ett uttryck för antisemitism. Varje ansats att förneka folk mordet på judar är ett försök att fria national-socialismen och antisemitismen från skuld och ansvar för folk mordet på det judiska folket. En annan form av förintelseförnekelse inbegriper försök att beskylla judarna för att överdriva eller för att själva ligga bakom Shoah, av politiska skäl eller för ekonomisk vinnings skull, som om Shoah skulle ha varit en sammansvärjning som judarna planlagt. Målet för sådana uttryck är att göra judarna medskyldiga och att därmed rättfärdiga antisemitismen. Förnekelse av Förintelsen syftar ofta till att återupprätta en uttalad antisemitism och att ge stöd åt politiska ideologier och förhållanden som gynnar utvecklingen av sådana händelser som den i själva verket förnekar.⁷

Vidare beskriver IHRA förvanskning av Förintelsen:

Förvanskning av Förintelsen avser bland annat följande:

- a) Internationella ansträngningar att ursäkt eller förminska Förintelsens konsekvenser eller huvudsakliga beståndsdelar; inklusive kollaboratörer och allierade till Nazityskland.
- b) Att kraftigt förminska antalet offer för Förintelsen, helt i strid med tillförlitliga källor.
- c) Försök att beskylla judarna för att ha orsakat sitt eget folk mord.
- d) Uttalanden som sätter Förintelsen i ett positivt historiskt skeende.

Dessa uttalanden är i sig ingen Förintelseförnekelse, men är nära förbundet med densamma som ett radikalt antisemitiskt uttryck. De kan exempelvis hävda att Förintelsen inte gick tillräckligt långt för att nå målet med ”den slutliga lösningen av judefrågan”.

⁶ I kapitel 5 redogörs för förintelserelaterade antisemitiska föreställningar i den svenska befolkningen.

⁷ www.levandehistoria.se/om-oss/hur-arbetar-vi/internationellt-samarbete/arbetsdefinition-av-fornekande-av-forintelsen (hämtad 2022-09-06).

e) Försök att, genom att skylla på andra nationer och etniska grupper, skapa oklarheter kring ansvaret för upprättandet av koncentrationsläger och förintelsläger som planades och drevs av Nazityskland.⁸

Enligt den ovan angivna modellen över folk mordet som process är förnekelse en del av varje folk mord. I fråga om Förintelsen kan sägas att förnekelse och förvanskande redan fanns i nazisternas eget språkbruk; man talade till exempel om ”judefrågans slutlösning” i stället för att uttryckligen beskriva det som massmördandet av miljoner vuxna och barn. Även efter andra världskriget har förintelseförnekelsen naturligt nog sitt ursprung i Europa. Dels handlar det om försök i Tyskland och Österrike att urskulda förövarna, dels handlar det om att man i länder i Väst- och Östeuropa har försökt lyfta fram det egna motståndet i stället för att ta ansvar för sin egen medverkan till förföljelsen av judar. Under 1970–1980-talen kom de första teorierna om att det inte fanns koncentrations- eller förintelsläger i veder tagen betydelse och det bildades också internationella nätverk av förnekare. Dessa kallade sig själva inte för förintelseförnekare, utan menade att de var en egen ”historisk skola” och att de ägnade sig åt ”historierevisionism”.

Även i Mellanöstern förekommer det sedan lång tid förnekelse av Förintelsen, vilken har uppstått främst i relation till grundandet av staten Israel.

I och med att internet blev mer tillgängligt under 1990-talet flyttade förnekelsediskursen även dit och olika personer publicerade ”rapporter” av kvasivetenskaplig karaktär, som bland annat ifrågasatte användandet av gas för att döda människor i förintelslägren.⁹

I dag har förnekandet och förvanskningen av Förintelsen tagit sig andra uttryck på internet och förekommer främst på sociala medier av olika slag. I en studie av innehållet på Facebook 2020 utförd av den ideella organisationen Institute for Strategic Dialogue fann man 36 diskussionsgrupper, med cirka 350 000 följare, som specifikt tillägnades förintelseförnekelse eller där sådan diskuterades. Vidare fann man att facebookanvändare som interagerade med sådant material blev rekommenderade ytterligare liknande material.¹⁰ FOI har studerat

⁸ www.levandehistoria.se/om-oss/hur-arbetar-vi/internationellt-samarbete/arbetsdefinition-av-fornekande-av-forintelsen (hämtad 2022-09-06).

⁹ IHRA, *Understanding Holocaust Distortion – contexts, influences and examples*, 2021, s. 12 ff. samt Stéphane Bruchfeld, *Förnekandet av Förintelsen*, 2020.

¹⁰ Katie Cohen, Lisa Kaati och Björn Pelzer *Antisemitism in Social Media – Conspiracies, Stereotypes and Holocaust denial*. FOI. 2021, s. 41 f.

förnekelse och förvanskning av Förintelsen inom ramen för en studie om antisemitismen på sociala medier. Studien visar att på de större plattformarna, som Reddit och Twitter, förekommer det mycket lite förintelseförnekelse; den finns i stället på radikalnationalistiska forum och på plattformar där det inte förekommer moderering av kommentarer.¹¹

Den globala spridningen av sjukdomen covid-19 har inneburit en ökning av generell antisemitisk aktivitet men även av konspirations-teorier med antisemitiska komponenter.¹² I fråga om förintelseförvanskning har det främst varit fråga om att vaccinnmotståndare och personer som har demonstrerat mot samhällets restriktioner har jämfört sig med judar i det nazistiska Tyskland och även använt bilder och symboler på ett förvanskande sätt. Till exempel har det förekommit att personer vid olika demonstrationer har använt davidsstjärnor för att illustrera den utsatta situation som de själva uppfattat att de befinner sig i.¹³

Förnekelse och förvanskning av Förintelsen tar inte endast inspiration från nynazistiska och radikalnationalistiska miljöer, utan kan ses över hela det politiska spektrumet. Det är dock i sådana miljöer som de tar sig sina tydligaste uttryck och det är också i dessa miljöer som regelrätt förnekande är vanligast. Inom den politiska vänstern och extremvänstern förekommer i stället förintelseförvanskning i förhållande till Israel-Palestinakonflikten, men också i förhållande till ekonomisk-politiska uttalanden.¹⁴

6.4 Något om forskning och andra legitima diskussioner

Syftet med att motverka förnekelse och förvanskning av Förintelsen och andra allvarliga brott mot folkrätten är inte att tysta forskning, journalistik eller andra legitima diskussioner, till exempel i samband med undervisning.¹⁵

¹¹ Cohen, Kaati och Pelzer, *Antisemitism in Social Media – Conspiracies, Stereotypes and Holocaust denial*, s. 41 ff.

¹² Cohen, Kaati och Pelzer, *Antisemitism in Social Media – Conspiracies, Stereotypes and Holocaust denial*, s. 28.

¹³ IHRA, *Understanding Holocaust Distortion – contexts, influences and examples*, 2021, s. 18.

¹⁴ IHRA, *Understanding Holocaust Distortion – contexts, influences and examples*, 2021, s. 20 ff.

¹⁵ Se kapitel 12 i fråga om konsekvenser med koppling till barnkonventionen. I författningskommentaren tas även frågor kring undervisning upp.

I ett demokratiskt samhälle är det viktigt att det finns utrymme för saklig och vederhäftig diskussion även vad gäller känsliga eller kontroversiella ämnen.¹⁶ I mer allmänna situationer kan ett sätt att skilja mellan problematiska och legitima förhållningssätt vara att göra en distinktion mellan å ena sidan begreppen förnekelse, trivialisering och relativisering och å den andra sidan begreppen specialisering och komparation. *Specialisering* kan beskrivas som ett sätt att förklara och förstå unika händelser och förändringsprocesser ur ett antal olika perspektiv. Det handlar om ett systematiskt förhållningssätt som syftar till att skapa kunskap om det studerade – och inte om att trivialisera eller relativisera en historisk händelse. *Komparation* handlar om att identifiera skillnader och likheter mellan två studieobjekt, till exempel två folkmord. Detta kan göras i syfte att se mönster, men utan att förminska det ena på bekostnad av det andra. Denna distinktion mellan de olika begrepps-konstellationerna kan fungera som ett verktyg och underlätta att hitta ett förhållningssätt till uttalanden i diverse olika situationer, till exempel i en undervisningssituation.¹⁷

I fråga om rasismrambeslutet kan påminnas om att den kriminalisering som krävs av medlemsstaterna enbart tar sikte på gärningar som är 1) riktade mot en grupp av personer med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, alternativt en medlem av en sådan grupp, och som, 2) begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmåna till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp. Det är alltså fråga om relativt kvalificerade gärningar, som kan beskrivas som hatpropaganda genom förnekelse, urskuldande, och flagrant förringande av Förintelsen eller andra internationella brott mot folkrätten.

Utöver detta finns i rambeslutet en ytterligare begränsningsmöjlighet. Denna består i att kriminaliseringen i medlemsstaterna kan utformas så att den avser endast uttalanden om sådana folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser¹⁸ som har fastställts genom ett slutgiltigt beslut av en nationell eller internationell domstol.

¹⁶ Jfr gränsdragningen mot yttrandefriheten vad gäller brottstypen hets mot folkgrupp, prop. 2001/02:59 s. 36 samt praxis angående hets mot folkgrupp bl.a. rättsfallet ”Predikan i Borgholm”, NJA 2005 s. 805.

¹⁷ Se vidare Steven Dahl. *Folkmordförnekelse som berättelse*. I Svåra frågor i klassrummet. Forum för levande historia. 2020, s. 44–52. Se även Bruchfeld, *Förnekandet av Förintelsen* i samma skrift, s. 52 ff.

¹⁸ I sammanhanget kan påminnas om rasismrambeslutet inte kräver att också uttalanden aggressionsbrott omfattas av kriminaliseringen i medlemsstaterna.

Detta innebär att det brott som uttalandet avser ska ha rättsligt bedömts som just folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelse. Genom att tillämpa denna möjlighet kan alltså den enskilda medlemsstaten minska det kriminaliserade området ytterligare.

I fråga om journalistik framgår vidare av rasismrambeslutet att det inte medför krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet (se artikel 7).

I kapitel 10 analyseras rambeslutets krav i förhållande till svensk lag närmare.

7 Yttrandefrihet i svensk och europeisk rätt

7.1 Inledning

Yttrandefriheten regleras dels i regeringsformen, dels i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (mediegrundlagarna). Det är bland annat tryckta skrifter och sändningar av radio- och tv-program jämte vissa typer av tekniska upptagningar som regleras exklusivt i mediegrundlagarna. Yttrandefriheten i övrigt behandlas däremot i regeringsformen. Yttrandefriheten skyddas även av Europakonventionen och EU-stadgan.

Denna omfattande reglering beror förstås på att yttrandefriheten utgör ett fundament för den fria åsiktsbildningen och demokratin. Regleringen medför en komplexitet som gör att det finns anledning att ge en relativt utförlig beskrivning av yttrandefrihetens innebörd och gränser.

I detta kapitel beskrivs först översiktligt skyddet för fri- och rättigheter i allmänhet. Därefter ges en mer ingående redogörelse för yttrandefriheten.¹

¹ Yttrandefriheten har utförligt beskrivits i betänkandet *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27) och delar av detta avsnitt baseras på redogörelsen, främst vad gäller yttrandefriheten enligt svensk grundlag.

7.2 Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter

7.2.1 Grundläggande fri och rättigheter i svensk grundlag

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen

Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Skyddet för den enskilde gentemot det allmänna preciseras i regeringsformens andra kapitel, om grundläggande fri- och rättigheter. Dessa bestämmelser fick sin huvudsakliga utformning genom 1976 års grundlagsreform.² 1995 inkorporerades Europakonventionen i svensk lag och inom ramen för samma reform gjordes också vissa ändringar i 2 kap.³ År 2010 beslutades vissa ytterligare ändringar i 2 kap., vilka trädde i kraft den 1 januari nästföljande år.⁴ Den 1 januari 2023 ändrades 2 kap. 24 § i syfte att utöka möjligheterna att genom lag begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism (prop. 2021/22:42).

Fri- och rättigheterna i 2 kap. berör olika delar av livet. Det finns en grupp av friheter som kan betecknas som politiska friheter, såsom yttrandefriheten och de andra opinionsfriheterna. Det finns vidare en grupp rättigheter som handlar om den enskildes personliga frihet, såsom skyddet för kroppslig integritet och rörelsefrihet. Därutöver finns det en grupp fri- och rättigheter av varierande slag, till exempel vissa rättssäkerhetsgarantier samt skyddet för äganderätten. Gemensamt för alla fri- och rättigheter är att de endast gäller mot det allmänna.

Opinionsfriheterna brukar delas in i positiva och negativa friheter. De positiva opinionsfriheterna definieras i 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen. I bestämmelsen stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

² Prop. 1975/76:209.

³ Prop. 1993/94:117.

⁴ Prop. 2009/10:80.

- informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
- mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
- demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
- föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och
- religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Även om de positiva opinionsfriheterna är uppdelade i olika punkter finns det inga självklara gränser mellan dem. De går in i och är ömsesidigt beroende av varandra. Till exempel förutsätter en effektiv rätt till demonstrationsfrihet också informationsfrihet.

De negativa opinionsfriheterna återfinns i 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Exempel på en negativ opinionsfrihet är skyddet gentemot det allmänna att genom tvång ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att vissa aspekter av just yttrande- och informationsfriheterna inte regleras i regeringsformen utan i mediegrundlagarna (2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Skyddet för yttrandefriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen redogörs för nedan.

Begränsningar av fri- och rättigheter enligt regeringsformen

Vissa av de fri- och rättigheter som tas upp i 2 kap. regeringsformen är absoluta och kan inte begränsas på annat sätt än genom att regeringsformen ändras. Hit hör till exempel religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna.

Andra grundläggande fri- och rättigheter får inskränkas genom lag (20 §). Detta gäller även yttrandefriheten. I samband med ändringar av regeringsformen som syftade till att utvidga och förstärka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna under andra halvan av 1970-talet angavs dock att yttrandefriheten med fog kan anses vara den viktigaste av de medborgerliga fri- och rättigheterna och att det därför är naturligt att uppställa krav på att lagstiftaren ska iaktta största möjliga restriktivitet när det gäller att begränsa denna frihet.⁵

För att förstå hur regleringen är uppbyggd bör inledningsvis något sägas om vad som anses vara en begränsning av en fri- eller rättighet.

Av 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen framgår att vissa typer av ordningsföreskrifter överhuvudtaget inte anses som en begränsning av yttrandefriheten. Det handlar då om föreskrifter som inte är inriktade på yttrandens innehåll utan reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttrandet, exempelvis föreskrifter om vägskyltar.⁶

Frågan om vad som ska anses vara en begränsning av en fri- eller rättighet behandlades i förarbetena till de ändringar av regeringsformen som gjordes 1976. Där anfördes att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid kan anses innebära en rättighetsbegränsning. Det angavs att en föreskrift utgör en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller om detta ingår som ett naturligt led i regleringen.⁷ Denna restriktiva syn på vad som utgör en inskränkning är emellertid föråldrad.⁸ Numera är uppfattningen att också de praktiska effekterna av en reglering måste beaktas för att bedöma om det är fråga om en inskränkning av en fri- eller rättighet. Detta synsätt innebär att rättighetsskyddet blir mer vidsträckt.⁹ Ett exempel på en sådan argumentation finns i ett lagstiftningsärende om maskeringsförbud. I den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall konstaterade regeringen att om inte enbart syftet med regleringen beaktades, utan också dess effekt, låg det närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begräns-

⁵ Prop. 1975/76:209 s. 1 och 108.

⁶ Se t.ex. väglagen (1971:948).

⁷ Prop. 1975/76:209 s. 153 f.

⁸ Mikael Ruotsi. *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*. Diss., Uppsala universitet, 2020, s. 50.

⁹ Jfr t.ex. prop. 2005/06:11 s. 30, prop. 2013/14:70 s. 96 ff. och prop. 2017/18:55 s. 103.

ning av demonstrations- och mötesfriheten. Lagrådet ansåg också att ett maskeringsförbud innebar en sådan begränsning.¹⁰

I 2 kap. 23–25 §§ regeringsformen anges de särskilda ändamål som får åberopas för att begränsa de fri- och rättigheter som inte är absoluta. Dessa ändamål är inte desamma för alla fri- och rättigheter. De begränsningsbara positiva opinionsfriheterna får begränsas endast med hänsyn till vissa intressen som anges i 23 och 24 §§. Detta redogörs för närmare nedan. Avslutningsvis gäller enligt 25 § att mer omfattande begränsningar beträffande vissa fri- och rättigheter får göras i fråga om andra än svenska medborgare.

Samtliga fri- och rättigheter som anges i 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsas om de allmänna förutsättningar som anges i 21 § regeringsformen är uppfyllda. Av den paragrafen framgår att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I förarbetena till regeringsformen anges att bestämmelsens formulering om ”ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” ytterst syftar till att understryka kravet på att lagstiftaren när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas noga redovisar sina syften.¹¹ Det innebär mer konkret att en inskränkning av exempelvis föreningsfriheten endast får ske med hänvisning till de ändamål som finnas i 24 § andra stycket.

I kravet på nödvändighet ligger att begränsningen ska vara proportionerlig; den får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att den ska tillgodose sitt ändamål. Högsta domstolen har i avgörandet ”Parkfastigheten”, NJA 2018 s. 753, förklarat hur proportionalitetsprövningen enligt regeringsformen bör gå till. Även om avgörandet gällde en prövning av äganderätten enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, finns anledning att anta att strukturen i prövningen är densamma oavsett vilken rättighet som är aktuell. I rättsfallet redogörs för en prövning i tre led. Prövningen avser inledningsvis om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamåls-

¹⁰ Prop. 2005/06:11 s. 30.

¹¹ Prop. 1975/76:209 s. 153.

enlighet), därefter prövas om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).¹²

Vidare finns enligt 21 § ett särskilt skydd för den fria åsiktsbildningen genom att en begränsning inte heller får ”sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Slutligen framgår av paragrafen att begränsningen av en fri- eller rättighet inte heller får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt vad som uttalades i förarbetena gäller detta vid såväl lagstiftning som rättstillämpning. Detta innebär i fråga om lagstiftning att riksdagen inte kan besluta en föreskrift som möjliggör ingripanden enbart på grund av någons verkliga eller förmodade åskådning i politiska, religiösa eller andra, till exempel konstnärliga eller vetenskapliga, frågor. I linje med det får inte heller en myndighet göra ingrepp i någons fri- och rättigheter enbart på grund av dennes åskådning.¹³

Avslutningsvis kan nämnas att det i fråga om rättighetsinskränkande lagstiftning finns ett ytterligare skydd i regeringsformen som består i en särskild ordning för hur besluten får fattas. Vid riksdagsbehandlingen av en rättighetsbegränsning enligt 20 § gäller nämligen ett särskilt förfarande, som innebär att en minoritet – med vissa undantag – kan skjuta upp behandlingen av ett förslag till lag under ett år. Förslaget får dock antas direkt om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet (22 §). Syftet med denna särskilda ordning är att förhindra att begränsningar av fri- och rättigheter genomförs utan tillräcklig tid till eftertanke och debatt. Det är riksdagens konstitutionsutskott som prövar om förfarandet är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag.

¹² Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, s. 51 f. Se även prop. 2021/22:229 s. 11 f. för en fylligare analys av rättsfallet.

¹³ Prop. 1975/76:209 s. 99.

7.2.2 Kort om grundläggande fri- och rättigheter i internationella instrument

Redan i regeringsformens första kapitel framgår att Sverige deltar i internationellt samarbete. När bestämmelsen infördes 2010 ansågs frågan vara av sådan betydelse att paragrafen skulle placeras i det kapitel som behandlar statsskickets grunder. Av 1 kap. 10 § regeringsformen framgår följaktligen att Sverige deltar i internationellt samarbete inom ramen för FN och Europarådet samt i andra sammanhang. Bestämmelsen inleds dock med att Sverige är medlem i EU. Att EU-samarbetet placeras först kan förklaras av att det har störst direkt påverkan på det svenska samhället, något som bland annat kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse av svensk beslutanderätt som har skett från riksdagen (se 10 kap. 6 § regeringsformen).

Det finns ett antal internationella instrument till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (deklarationen om de mänskliga rättigheterna) antogs 1948 och därefter har ett antal ytterligare konventioner om mänskliga rättigheter antagits. Inom FN-systemet kan särskilt nämnas den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och rasdiskrimineringskonventionen¹⁴ från 1966 samt barnkonventionen som, antogs av generalförsamlingen 1989. Samtliga nu nämnda konventioner har genomförts i svensk rätt.

Utöver de nämnda konventionerna är Sverige, som tidigare nämnts, även bundet av Europakonventionen och EU-stadgan.

Europakonventionen härstammar från Europarådet. År 1949 bildade tio länder (däribland Sverige, Norge och Danmark) Europarådet. Inom Europarådet utarbetades Europakonventionen, som var avsedd att bygga på FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Konventionen skulle dock, till skillnad från deklarationen, innehålla regler som innebar konkreta förpliktelser för staterna. Konventionen trädde i kraft 1953.

Europakonventionen inkorporerades med svensk rätt 1995. Genom inkorporeringslagen¹⁵ har konventionen ställning som lag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen gäller därutöver att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av

¹⁴ SÖ 1971:40.

¹⁵ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europakonventionen. Utgångspunkten är att en föreskrift som är oförenlig med konventionen är oförenlig även med regeringsformen. Europakonventionen har, mot den bakgrunden, en särskild ställning i den svenska rättsordningen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Europakonventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter. Konventionen innehöll ursprungligen drygt 20 konventionsskyddade rättigheter, såsom yttrandefrihet och rätten till en rättvis rättegång. Rättighetskatalogen har dock genom åren successivt utökats med flera tilläggsprotokoll, bland annat tilläggsprotokollet om förbud mot dödsstraff. Konventionen anger även under vilka förutsättningar fri- och rättigheterna får begränsas. Dessutom finns i artiklarna 16, 17 och 18 bestämmelser som i allmänna termer sätter gränser för det skydd som ges av de särskilda materiella bestämmelserna i konventionen. Ett sådant exempel är att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medgetts där (artikel 17).

Ett centralt inslag i Europakonventionen, som skiljer den från andra internationella instrument, är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är att det sker en rättslig kontroll genom Europadomstolen och att enskilda kan föra talan inför domstolen. En enskild klagande kan alltså föra en ansluten stat inför domstolen i syfte att pröva en påstådd inskränkning av fri- eller rättigheter, som till exempel en fällande dom i ett brottmål. Europadomstolen kan i ett sådant mål finna att den nationella strafflagstiftningen utgör en otillåten inskränkning av en fri- eller rättighet.

Även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har en särskild ställning i svensk rätt eftersom den är gällande primärrätt inom unionen. Stadgan tillhör därmed den rättsliga kärnan i samarbetet. De fri- och rättigheter som läggs fast i Europakonventionen finns också i EU-stadgan och har i princip samma utformning där.¹⁶ Av stadgan framgår vidare att den alltid ger ett minimiskydd som mot-

¹⁶ SOU 2008:43 s. 17–38.

svarar det som ges av Europakonventionen.¹⁷ I samband med EU-inträdet konstaterades också att det inom unionen upprätthålls ett fri- och rättighetsskydd som tar sin utgångspunkt i en gemensam västeuropeisk rättstradition och som i det väsentliga motsvarar skyddet i medlemsstaterna.¹⁸

Det finns även andra överenskommelser som kan vara av intresse i sammanhanget, bland annat sådana ingångna inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).¹⁹

7.3 Särskilt om yttrandefriheten

7.3.1 Yttrandefriheten enligt regeringsformen

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att den svenska demokratin bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En avgörande del i den fria åsiktsbildningen är yttrandefriheten.²⁰

Yttrandefriheten består enligt 2 kap. 1 § första stycket första punkten regeringsformen i en frihet gentemot det allmänna att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten är nära förknippad med de övriga positiva opinionsfriheterna. Detta gäller särskilt informationsfriheten, vilken består i friheten att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Av 2 kap. 20 § första stycket första punkten regeringsformen framgår att yttrandefriheten, liksom de övriga positiva opinionsfriheterna, får begränsas. Vid begränsning av yttrandefriheten gäller de allmänna begränsningsramarna som framgår av 21 §. En begränsning ska alltså ha ett godtagbart ändamål och vara proportionerlig. Begränsningen får inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹⁷ Se artikel 52.3 i stadgan, samt även nedan.

¹⁸ Prop. 1994/95:19 s. 33.

¹⁹ Se vidare Karin Åström och Görel Granström. *Den svenska regleringen av hatmotiverade brott: i linje med internationella normer?* I Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år. Umeå universitet, s. 285–301.

²⁰ Yttrandefriheten inom ramen för tryckta medier och sändningar i radio och tv samt vissa tekniska upptagningar utvecklas nedan i avsnittet om mediegrundlagarna.

Utöver dessa allmänna begränsningsramar finns i 23 § de särskilda ändamålen för begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna angivna. Av paragrafen framgår att dessa friheter får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrande- och informationsfriheterna göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Det finns ett flertal bestämmelser som begränsar yttrandefriheten, allt från regler om sekretess till straffbestämmelser.

Högsta domstolen har vid ett antal tillfällen prövat straffstadgandens eventuella grundlagsstridighet. I rättsfallet NJA 2012 s. 400, som gällde frågan om innehav av vissa så kallade manga-teckningar var straffbart såsom barnpornografibrott, redogör Högsta domstolen för den metod som ska användas i fråga om prövningar av inskränkningar av yttrandefriheten enligt regeringsformen. Av avgörandet framgår att en prövning ska göras i flera steg, med utgångspunkt i 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen. Den första frågan är om en fällande dom över huvud taget skulle innebära en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Om så är fallet ska bedömas om begränsningen har skett genom lag och om begränsningen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det ska då undersökas om det finns stöd för begränsningen i 2 kap. 23 §. Om svaret är ja, är nästa fråga om begränsningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den eller om den sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Först om prövningen utmynnar i att begränsningarna har varit tillåtna enligt regeringsformen finns det skäl att gå vidare och göra en prövning av tillåtligheten av straffbestämmelsen enligt Europakonventionen.²¹

²¹ Högsta domstolens slutsats har kritiserats, se Hans-Gunnar Axberger i JT 2012/13 s. 893 och Fredrik Wersäll i SvJT 2014 s. 1.

I sammanhanget kan också nämnas att Högsta domstolen vid ett antal tillfällen har prövat om bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör en otillåten inskränkning av yttrandefriheten.²²

7.3.2 Yttrandefriheten enligt Europakonventionen

Inledning

Som framgått har Europakonventionen och EU-stadgan en särskild status i svensk rätt. De har även en särskild koppling till rasismrambeslutet, eftersom rambeslutet enligt EU-rätten ska tolkas i ljuset av dem.

Yttrandefriheten skyddas i Europakonventionens artikel 10. Enligt denna har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar även åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar dock inte en stat från att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

Av artikeln framgår även att utövandet av friheterna får begränsas, eftersom de medför ansvar och skyldigheter. De får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

I artikel 17 anges vidare att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts.

²² Se NJA 2005 s. 805. Se vidare bl.a. NJA 2012 s. 400 och NJA 2015 s. 45, dock i fråga om andra straffbestämmelser. Se även avsnitt 7.3.3.

Yttrandefriheten enligt artikel 10

I fråga om yttrandefriheten enligt artikel 10 görs i Europadomstolens avgöranden inte någon skillnad mellan olika former av yttranden och uttryckssätt. Europadomstolen har dock i ett antal rättsfall framhållit betydelsen av yttrandefriheten i politiska sammanhang. Yttrandefriheten omfattar också rätten att framföra sådan information och sådana åsikter och tankar som kränker, chockerar eller stör. Det saknar betydelse om åsikterna kan förknippas med värderingar som tar avstånd från de värderingar som är allmänt utbredda i samhället. Yttrandefriheten omfattar även rätten att ge uttryck för åsikter genom att bära eller visa kläder och symboler.²³

Undantag från yttrandefriheten måste enligt konventionen ges en restriktiv tolkning och behovet av begränsningar ska redovisas på ett övertygande sätt. Konventionsstaterna har dock i allmänhet en viss frihet vid reglering av yttrandefriheten, särskilt när det gäller sådant som kan kränka djupt personliga uppfattningar i moralfrågor eller religionsfrågor.

Vid bedömningar av påstådda begränsningar av yttrandefriheten följer Europadomstolen en metod som under åren har utvecklats i dess praxis. Vid en prövning enligt Europakonventionens artikel 10 görs inledningsvis en prövning av om en rättighet enligt yttrandefriheten har begränsats och på vilket sätt den har begränsats. I nästa steg prövas om begränsningen var föreskriven i lag och om den har ett legitimt syfte och slutligen om begränsningen har varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle. För att det sistnämnda kravet ska vara uppfyllt krävs att det finns ett angeläget samhällligt behov av begränsningen och att den kan anses proportionerlig med hänsyn till begränsningens syfte. Europadomstolens bedömning sker utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet där särskild vikt läggs vid innehållet i yttrandet och syftet med det, till vem eller vilka yttrandet riktar sig samt i vilket sammanhang och i vilken egenskap någon sprider yttrandet.²⁴

²³ Se hänvisningar till Europadomstolens avgöranden i rättsfallen NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467 och NJA 2007 s. 805.

²⁴ *European Court of Human Rights Guide on Article 10 of the European Convention*, uppdaterad per den 30 april 2021, s. 17–24.

I sammanhanget kan särskilt nämnas att Europadomstolen har prövat om Sverige har kränkt artikel 10 genom att döma de i domstolen klagande för hets mot folkgrupp i nationell domstol.²⁵

Det var i målet fråga om yttranden i broschyrer som delats ut på en gymnasieskola. Yttrandena bestod i påståenden om att homosexualitet var en sexuell avart som hade en moraliskt nedbrytande effekt på befolkningen och var orsak till spridning av HIV och AIDS samt att den ”homosexuella lobbyen” försökte förringa betydelsen av pedofili. Klagandena hade i svensk domstol dömts för hets mot folkgrupp och målet hade prövats i sak av Högsta domstolen (”Flygbladen på skolan”, NJA 2006 s. 467). Europadomstolen konstaterade att broschyrerna hade innehållit allvarliga anklagelser, men inte några uppmaningar till hatbrott. Domstolen fann att den ifrågasatta begränsningen i sökandens yttrandefrihet var tillräckligt klar och förutsebar och därmed föreskriven i lag. Vidare uttalade domstolen att begränsningen hade ett legitimt syfte – att skydda annans goda namn och rykte eller rättigheter. Därefter prövade domstolen frågan om begränsningen var nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Inledningsvis konstaterade domstolen att även om syftet med klagandenas handlingar var att starta en debatt om undervisningens objektivitet i svenska skolor, vilket i och för sig var acceptabelt, måste även hänsyn tas till hur texten i flygbladen var formulerad. Domstolen fann att de uttalanden om homosexuella som fanns i flygbladen var allvarliga och skadliga, även om de inte direkt uppmanade till hatfulla handlingar. Domstolen uttalade vidare att diskriminering på grund av sexuell läggning är lika allvarligt som diskriminering på grund av ras, ursprung eller hudfärg. Vidare beaktade domstolen att flygbladen hade delats ut till unga personer som var i en påverkbar och känslig ålder och som inte hade möjlighet att avböja flygbladen. Därutöver beaktades att flygbladen delades ut på en skola som klagandena inte var elever på och som de därmed inte hade rätt att vistas i. Domstolen noterade också att Högsta domstolen i sin dom hade beaktat klagandenas yttrandefrihet och konstaterade att med yttrandefriheten kommer även skyldigheten att undvika uttalanden som är onödigt kränkande. Slutligen beaktade domstolen att de utdömda straffen inte var för stränga. Sammantaget fann domstolen att den fällande nationella domen mot klagandena och de utdömda straffen inte var oproportionerliga i förhållande till de ändamål som skulle skyddas och att de skäl som

²⁵ *Vejdeland och andra mot Sverige*, no. 1813/07, dom den 9 februari 2012.

Högsta domstolen hade angett för de vidtagna åtgärderna var relevanta och tillräckliga. Begränsningen av klagandenas yttrandefrihet kunde därför anses som nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att skydda annans goda namn och rykte eller rättigheter. Domstolen fann mot denna bakgrund att det inte förelåg en kränkning av artikel 10 i konventionen.

Förhållandet mellan artiklarna 10 och 17

Artikel 17, vars lydelse är baserad på artikel 30 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, syftar till att säkerställa fri- och rättigheterna i konventionen genom att skydda de demokratiska värdena och institutionerna. Det handlar då mer precist om att ingen ska kunna förlita sig på de rättigheter som är inskrivna i konventionen för att bedriva aktiviteter som syftar till att förstöra samma rättigheter eller för att försvaga eller förstöra idealen och värderingarna i det demokratiska samhället.²⁶

Europadomstolen har vid bedömningen av mål om yttrandefrihetens gränser i förhållande till hatretorik och hets baserat sina resonemang på såväl artikel 10 som artikel 17.

Den grundläggande skillnaden mellan artiklarna består i att en tillämpning av artikel 17 medför tillämpning även av artikel 35.3 a och 4 Europakonventionen. Enligt artikel 35.3 a ska domstolen avvisa enskilda klagomål, om den anser att klagomålet är oförenligt med bestämmelserna i Europakonvention eller protokollen till den, om klagomålet är uppenbart ogrundat eller utgör ett missbruk av den individuella klagerätten. Enligt artikel 35.4 ska domstolen avvisa alla klagomål som den inte anser sig behörig att pröva enligt artikel 35 och den kan också göra detta på varje stadium av förfarandet.

Tillämpning av artikel 17 innebär alltså att domstolen förklarar klagomålet otillåtet och avvisar det. Detta medför i praktiken att domstolens prövning av själva yttrandefrihetsfrågan inte är lika grundlig som vid en prövning enligt artikel 10. En prövning enligt artikel 10 sker inom konventionens tillämpningsområde och begränsningar av yttrandefriheten måste då motiveras av de skäl som anges i artikeln och även vara proportionerliga och balanserade mot andra

²⁶ *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, uppdaterad per den 31 december 2021, s. 11.

rättigheter enligt konventionen. Innebörden av att ett uttalande anses falla utanför skyddet i artikel 10 och endast prövas mot artikel 17 är alltså att straff för uttalandet eller andra begränsningar av yttrandefriheten på grund av uttalandet i den nationella rätten inte behöver rättfärdigas av den svarande staten.²⁷

Artikel 17 gäller stater, grupper och personer och dessa kan alltså, om domstolen finner att det har varit fråga om missbruk av konventionen, bedömas inte ha konventionens skydd i fråga om det beteende som utgjort missbruket. Att märka är dock att artikel 17 är accessorisk till andra artiklar eftersom den fråntar ett beteende skyddet endast av en specifik rättighet enligt konventionen. Exempelvis kan våldsam hatpropaganda med stöd av artikel 17 förklaras falla utanför skyddet för yttrandefrihet enligt artikel 10. Vissa rättigheter enligt konventionen är dock absoluta i den meningen att artikel 17 inte kan tillämpas för att upphäva konventionens skydd; detta gäller artikel 5 om rätt till frihet och säkerhet, artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång och artikel 7 om inget straff utan lag.²⁸

Artikel 17 tillämpas endast i exceptionella och extrema fall. För att artikel 17 ska tillämpas ska det vara uppenbart att klaganden försökte förlita sig på konventionen för att ägna sig åt en verksamhet eller utföra handlingar som uppenbart strider mot värderingarna i konventionen och som syftar till att förstöra just de rättigheter och friheter som fastställs i den. Vid den bedömningen är avsikten vid gärningarna av särskilt intresse. Domstolen har dock även beaktat vilket ingrepp som har gjorts i den klagandes rättigheter och om det i fallet finns någon omständighet som kräver särskild försiktighet. I avgörandet *Pastörs mot Tyskland* beaktades det faktum att yttrandena fällts av en parlamentsledamot.²⁹

Artikel 17 har använts då det i det enskilda fallet har varit fråga om gärningar som strider mot konventionens text och anda eller som är oförenliga med demokrati och/eller andra grundläggande värderingar i konventionen eller som kränker de rättigheter och friheter som erkänns i konventionen. De grundläggande värdena i konventionen som har beaktats vid bedömningen av om artikel 17 är tillämplig är av olika slag och särskild vikt har lagts vid konventionens beaktandesatser och de idéer och värden som konventionen vilar på.

²⁷ *European Court of Human Rights Guide on Hate speech*, januari 2022, s. 1 f. samt jfr s. 6.

²⁸ *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, s. 14 ff.

²⁹ Se mål no. 55225/14, den 3 oktober 2019 samt *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, s. 17 f.

Domstolen har därvid hänvisat till värden som rättvisa och fred, effektiv politisk demokrati och fria val, fredliga lösningar av internationella konflikter och värdet av mänskligt liv, tolerans, social fred och icke-diskriminering, jämlikhet mellan könen och samlevnad i ett samhälle fritt från rassegregering.³⁰

För att avgöra om artikel 17 är tillämplig ser domstolen främst till det huvudsakliga innehållet och tonen i det som har yttrats, men även effekten av beteendet kan beaktas.³¹

Artikel 17 och förnekelsegärningar

Europadomstolens praxis i fråga om artikel 17 har utvecklats främst genom fall som har berört förnekelse av Förintelsen. Utvecklingen av praxis på området har skett under cirka 30 år. De första fallen som rörde förintelseförnekelse, under det tidiga 1980-talet, bedömdes dock av domstolen inom ramen för artikel 10. Under 1980-talets slut kom dock domstolen att vid tillämpningen av artikel 10 också att hänvisa till artikel 17. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet kom sedan en rad avgöranden i vilka artikel 17 tillämpades och praxis kom att utvecklas.³² Sedan dess har samtliga mål inför Europadomstolen som rört förintelseförnekelse avgjorts med tillämpning av artikel 17 och domstolen har därmed konsekvent vidhållit att förnekelse av Förintelsen faller utanför skyddet för yttrandefriheten enligt artikel 10.³³

Enligt domstolens resonemang kan förintelseförnekelse presumeras hetsa till hat eller intolerans. Domstolen har förklarat att förnekelse av Förintelsen – med tanke på det historiska sammanhanget i de berörda staterna – och även om förnekelsen framställs som opartisk historisk forskning, alltid ska ses som en antydning om antisemitism och en antidemokratisk ideologi. I detta avseende har domstolen framhållit skillnaden mellan tydligt etablerade historiska fakta, såsom Förintelsen, och andra fakta om vilka det fortfarande pågår en debatt bland historiker. Enligt domstolens uppfattning missbrukar

³⁰ *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, s. 10.

³¹ *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, s. 9 ff.

³² *Lehideux och Isorni mot Frankrike* (no. 24662/94, den 23 september 1998), *Witzsch mot Tyskland* (no. 41448/98, den 20 april 1999) samt *Garaudy mot Frankrike* (no. 65831/01, den 7 juli 2003).

³³ Paolo Lobba. *Holocaust denial before the European Court of Human Rights*. *The European Journal of International Law*. Vol. 26 no. 1, 2015 s. 239 samt *Holocaust denial in criminal law, Briefing av European Parliamentary Research Service*, januari 2022, s. 3.

förintelseförnekare artikel 10, och försöker använda sin rätt till yttrandefrihet för ändamål som strider mot konventionens text och anda och som, om de medges, skulle bidra till att förstöra just de rättigheter och friheter som garanteras av konventionen.³⁴

Artikel 17 har av domstolen använts också för att hindra klagande från att förlita sig på konventionen för att utföra, främja och/eller motivera handlingar som motsvarar eller kännetecknas av hat, våld, främlingsfientlighet och rasdiskriminering, antisemitism, terrorism och krigsbrott, förakt för offer för krig, totalitära regimer och/eller Förintelsens offer, totalitära ideologier och andra politiska idéer som motsäger de demokratiska värderingarna.³⁵

Utvecklingen i Europadomstolens praxis till att oftare tillämpa artikel 17 har kritiserats, särskilt som allt fler typer av uttalanden har kommit att bedömas enligt artikel 17. Ett exempel är att förnekelse, rättfärdigande och hyllande av de flesta internationella brott enligt folkkrätten nu omfattas av en tillämpning av artikel 17. Kritiken mot domstolens praxis består kortfattat i att prövningen enligt artikel 17 inte är lika grundlig som enligt artikel 10 och att det innebär en risk för att yttrandefriheten inskränks på ett sätt som inte alltid är helt motiverat. Det har föreslagits att ett lämpligt förfarande i stället är att avgöra målen enligt artikel 10, men att artikel 17 används tolkningsvis.³⁶ Det kan dock i sammanhanget nämnas att Europadomstolen i avgörandet *Perinçek mot Schweiz* – som enligt den nationella domstolen rörde straffbar förnekelse av det armeniska folkmordet 1915 – tillämpade artikel 10 och därvid fann att artikeln hade kränkts.³⁷ Bilden är alltså inte helt entydig. Det har föreslagits att Europadomstolens ställningstagande om förnekelse av Förintelsen kan vara unikt och att skyddet av andra historiska händelser inte kan utsträckas lika långt. I *Perinçek mot Schweiz* framhöll domstolen just den historiska och samhällliga kontexten i det aktuella landet i förhållande till det brott som förnekats och de personers rättigheter som kränkts genom uttalandet (p. 243–244).

³⁴ *Lehideux och Isorni mot Frankrike* (no. 24662/94, den 23 september 1998), *Garaudy mot Frankrike* (no. 65831/01, den 7 juli 2003), *Perinçek mot Schweiz* (no. 27510/08, den 15 oktober 2015), *M'Bala M'Bala mot Frankrike* (no. 25239/13, 20 oktober 2015) och *Pastörs mot Tyskland* (no. 55225/14, den 3 oktober 2019).

³⁵ *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, s. 9 ff.

³⁶ Lobba, *Holocaust denial before the European Court of Human Rights*, s. 237–253.

³⁷ Dom no. 27510/08, den 15 oktober 2015.

Sammanfattningsvis går det inte att på ett tydligt och enkelt sätt dra en gräns mellan artikel 10 och artikel 17. Klart är dock att artikel 17 är begränsad till de mest allvarliga fallen av hatretorik och hets. Domstolen har när det gäller förintelseförnekelse uttalat att det måste ske en prövning i varje enskilt fall och att frågan om artikel 17 ska tillämpas direkt eller vid tolkningen av artikel 10 beror på omständigheterna i det mål som är föremål för prövningen.³⁸

7.3.3 Europakonventionen och straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i svensk praxis

Vid bedömningar av ansvar i enlighet med straffbestämmelsen hets mot folkgrupp har Europakonventionen fått ovanligt stor betydelse. Denna utveckling i svensk praxis får anses ha tagit sin början i och med rättsfallen ”Predikan i Borgholm”, NJA 2005 s. 805, ”Flygbladen på skolan”, NJA 2006 s. 467, och ”Den elektroniska anslagstavlan”, NJA 2007 s. 805. Som tidigare redovisats prövades ”Flygbladen på skolan” av Europadomstolen i avgörandet *Vejdeland och andra mot Sverige*.³⁹ Europadomstolen fann att någon kränkning av artikel 10 inte hade skett. I så måtto kan alltså svensk lagstiftning och rättstillämpning sägas vara förenlig med Europakonventionen, även om en prövning alltid ska ske i det enskilda fallet.

Av de svenska rättsfallen framgår att prövningen av en begränsning av yttrandefriheten bör göras med tillämpning av de principer och bedömningar som Europadomstolen har utvecklat i sin praxis. Det framgår också att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i vissa fall behöver tolkas mer restriktivt än vad de svenska förarbetena ger vid handen för att tillämpningen ska vara förenlig med Europakonventionen.

Högsta domstolen har dock, som beskrivits ovan, i rättsfallet NJA 2012 s. 400 klargjort att frågan om en fällande dom skulle komma i konflikt med skyddet för yttrandefriheten i första hand bör prövas enligt bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Prövningen bör göras i flera steg med utgångspunkt i bestämmelserna i 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen och endast om det efter en sådan prövning konstateras att det inte finns något hinder för en fällande dom enligt

³⁸ *Pastörs mot Tyskland*, no. 55225/14, den 3 oktober 2019, p. 37.

³⁹ Mål no. 1813/07, den 9 februari 2012.

regeringsformen finns det anledning att gå vidare till en prövning enligt Europakonventionen.

Ett exempel på när en svensk straffbestämmelse har tolkats i ljuset av Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden är Svea hovrätts avgörande RH 2017:14. Målet gällde frågan om ett inlägg på ett politiskt partis lokala Facebook-sida uttryckte missaktning för en skyddad grupp. Tingsrätten ansåg att inlägget, mot bakgrund av Europadomstolens praxis, fick anses falla inom ramen för vad som bör få bemötas i en fri debatt och ogillade åtalet. Hovrätten kom till motsatt slut. Hovrätten framhöll att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tolkas i belysning av och i överensstämmelse med de överordnade bestämmelserna om mänskliga rättigheter och yttrandefrihet i regeringsformen och Europakonventionen. Hovrätten framhöll att straffbestämmelsen bygger på en avvägning på ett allmänt plan mellan yttrandefriheten och skyddet för utsatta grupper. Karaktären av och strängheten i den påföljd som kan följa för den som missbrukar yttrandefriheten är en del i den avvägningen. I fråga om tolkningen angav hovrätten att den ska ske i förhållande till Europakonventionens fri- och rättigheter, och kan därför inte ensidigt utgå från skyddet för den som har utnyttjat sin yttrandefrihet; den måste ske i ljuset av lagstiftarens övergripande avvägningar, även med beaktande av det starka skydd som yttrandefriheten generellt åtnjuter i Sverige. Vid en samlad bedömning, där det bland annat beaktades att uttalandet var utformat på ett kränkande sätt och således inte inbjöd till en religionskritisk diskussion, fann hovrätten åtalet styrkt.

7.3.4 Yttrandefriheten enligt EU-stadgan

Av artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikeln anges också att mediernas frihet och mångfald ska respekteras.⁴⁰

⁴⁰ EUR-Lex 12012P/TXT.

Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning beskrivs närmare i artikel 52 i stadgan. Där framgår att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheterna och friheterna i stadgan. Begränsningar får vidare, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Det kan särskilt noteras att stadgan endast anger två tillåtna ändamål för begränsningar; ”mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen” samt ”behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter”. Europakonventionens motsvarande bestämmelse radar upp ett antal begränsningsändamål. Det är dock inte fråga om någon saklig skillnad i möjligheterna att begränsa yttrandefriheten. Formuleringarna i stadgan kan sägas vara mer allmänt hållna och därmed också mer omfattande än de precisa formuleringarna i Europakonventionen. Av artikel 52.3 framgår vidare att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Innebörden av detta är att stadgan i fråga om yttrandefriheten ger ett minimiskydd som motsvarar det som ges av Europakonventionen. EU:s stadga och Europakonventionen är på så vis tätt sammantvinnade och dess innehåll i fråga om yttrandefriheten i princip detsamma.⁴¹

Stadgans tillämpningsområde är dock kringskuret i förhållande till Europakonventionens skydd i det att stadgan endast är tillämplig på åtgärder som EU-institutionerna vidtar och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. När medlemsstaterna tillämpar lagstiftning som är av nationellt ursprung är de alltså inte bundna av stadgan.

⁴¹ Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, s. 203.

7.3.5 Om mediegrundlagarna

Inledning

År 1766 antog de svenska ständerna en förordning om tryckfrihet. Den kom att uppfattas som en grundlag och gav i sin tid tryckfriheten en unikt stark ställning. I och med Gustav III:s statskupp kom den dock att avvecklas, för att sedan återinföras i samband med 1809 års regeringsform i 1812 års tryckfrihetsförordning. Denna kom att stå sig till dess att nu gällande 1949 års tryckfrihetsförordning trädde i kraft. En särskild yttrandefrihetsgrundlag, vid sidan om tryckfrihetsförordningen trädde i kraft 1992.⁴² Såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen har reviderats vid ett flertal tillfällen, bland annat i samband med ändringar i tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

I mediegrundlagarna läggs ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten i tryckta skrifter och vissa andra medier. Detta skydd tillkommer var och en.

I tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens respektive portalparagraf anges tryckfrihetens och yttrandefrihetens syfte och innebörd samt vissa grundläggande principer på området. Tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Tryckfriheten innebär vidare en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst (1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). De grundprinciper som mediegrundlagarna vilar på brukar beskrivas som principerna om förbudet mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet för medier, ensamansvar vid brott, meddelarskydd för vissa uppgiftslämnare samt en särskild brottskatalog och rättegångsordning. Av central betydelse för grundlagssystemet är även den så kallade exklusivetsprincipen, det vill säga att varje form av ingripande med anledning av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten kräver stöd i grundlagen (se 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen).

⁴² Hans-Gunnar Axberger. *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, JUNO version: 4, Publicerad digitalt: 2019 s. 21–27.

Tillämpningsområdet för mediegrundlagarna

Som tidigare angetts framgår det av 2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen att för tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Tryck- och yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså exklusivt i dessa två grundlagar.

Mediegrundlagarnas tillämpningsområden definieras av formella, materiella och territoriella krav.

De formella kraven avser att mediegrundlagarna endast är tillämpliga på vissa kommunikationstekniker samt att det aktuella massmediet har spritts. De materiella kraven avser vissa undantag på materiell grund inom ramen för det formella tillämpningsområdet, till exempel möjliggörs förbud mot kommersiell reklam för alkohol och tobak. De territoriella kraven avser de geografiska begränsningarna för mediegrundlagarnas tillämplighet. I det följande ges en redogörelse för dessa tre krav.

Vad gäller de *formella kraven* omfattas tre huvudsakliga förmedlings sätt av mediegrundlagarna: maskinellt framställda skrifter, kommunikation via elektromagnetiska vågor samt tekniska upptagningar. Dessa kommunikationstekniker omfattar ett antal olika medieformer, exempelvis böcker, tidningar, cd-skivor, radio, tv och till exempel sändningar på webbplatser. Denna avgränsning innebär alltså att yttranden som fälls i direkt kommunikation utan användande av angiven teknik inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. För sådana yttranden gäller i stället det skydd som följer av regeringsformen. Ett yttrande som framförs vid exempelvis en demonstration skyddas alltså inte av mediegrundlagarna, men skulle yttrandet samtidigt sändas i radio är yttrandefrihetsgrundlagen tillämplig avseende den sändningen.

Tryckfrihetsförordningen är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress. Det är inte en förutsättning att skriften ska ha framställts i ett visst antal exemplar och det finns ingen begränsning beträffande vilket material en skrift kan vara tryckt på, även till exempel tyg omfattas (1 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet till tryckbäraren genom en direktkontakt och ett

fysiskt tryck mellan dem är metoder där tryckpress används.⁴³ Förutom på skrifter som framställts i tryckpress är tryckfrihetsförordningen tillämplig på skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik, dock endast om utgivningsbevis gäller för skriften eller om skriften har försetts med särskilda så kallade ursprungsuppgifter. Det som sägs om skrifter som har framställts i tryckpress och om tryckning i tryckfrihetsförordningen gäller som huvudregel även sådana skrifter (1 kap. 2 § andra och tredje styckena tryckfrihetsförordningen).

Det är inte bara texter som är att anse som skrifter som kan omfattas av tryckfrihetsförordningen. Även bilder, med eller utan åtföljande text, anses som skrifter (1 kap. 2 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen). Symboler, ritningar, fotografier och teckningar kan därför omfattas. En symbol på till exempel en tröja, armbindel, flagga eller banderoll kan alltså omfattas av tryckfrihetsförordningen. Det avgörande är om det som enligt förordningen ska anses som en skrift är tryckt eller försedd med ursprungsuppgifter.⁴⁴

För att tryckfrihetsförordningen ska vara tillämplig krävs vidare att skriften är utgiven. En skrift anses utgiven när den har lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige (1 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Utgivning föreligger så snart något exemplar av skriften i tryckt skick lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets. När det gäller tryckta plakat, affischer eller liknande kan utgivning ske till exempel genom att ett plakat bärs omkring i en folksamling eller genom att en affisch anslås offentligt. Skriften måste dock vara behörigen utlämnad. En skrift som spritts av misstag anses inte utgiven.⁴⁵

Yttrandefrihetsgrundlagen är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker (1 kap. 2–9 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Den omfattar överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor, till exempel sändningar av radio och tv. Den omfattar vidare tekniska upptagningar. Med detta avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, till exempel CD-skivor och DVD-skivor (1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen).

⁴³ Se vidare SOU 2001:28, del 2 s. 368–374.

⁴⁴ Se SOU 2019:27, s. 42 f. och där gjorda hänvisningar.

⁴⁵ Se rättsfallet ”Flaggan” NJA 2019 s. 72 p. 9 och där gjorda hänvisningar.

Vad gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för skrifter. Yttrandefrihetsgrundlagen är således tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 8 §).

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor har begreppet program särskild betydelse. Yttrandefrihetsgrundlagen är som huvudregel tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket). Detta betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Bestämmelsen om program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av 4 §. Genom ett tillägg till huvudregeln har yttrandefrihetsgrundlagen gjorts tillämplig på program som förmedlas genom vissa satellitsändningar, se dock nedan om de territoriella kraven (1 kap. 3 § andra och tredje styckena).

Andra databasöverföringar än webbsändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den så kallade databasregeln (1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Det krävs då att det är fråga om information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, som tillhandahålls allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor. Den som tillhandahåller informationen ska vidare vara en redaktion för en periodisk skrift eller ett program, ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar, en nyhetsbyrå, eller någon annan, om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 1 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det ska ytterligare ske genom överföring på särskild begäran, överföring enligt överenskommelse i förväg, framställning på särskild begäran av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller offentlig uppspelning. Även om viss information i databasen har tillförts av någon annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten. Bestämmelsen innebär dock inte att redaktioner som tillhandahåller enbart webbsändningar får automatiskt grundlagsskydd för sina databaser (se 1 kap. 4 § tredje stycket).

De *materiella kraven* avgränsar mediegrundlagarnas tillämpningsområde. Som tidigare påpekats är utgångspunkten att allt som omfattas av det formella tillämpningsområdet faller under det skydd som mediegrundlagarna ger. Det finns dock undantag som avgränsas genom materiella krav.⁴⁶ Vissa sådana undantag framgår direkt av grundlagarna, till exempel upphovsrätt, reklam för alkohol och tobak, barnpornografi och offentliggörande av vissa personuppgifter (1 kap. 11–14 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 17–21 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Vidare har ändamålstolkningar av mediegrundlagarnas syfte medfört vissa ytterligare undantag. Detta område kan inte sägas vara helt klarlagt, även om det delvis beskrivs i förarbetena. Av intresse här är främst att vissa brott kan beivras på vanligt sätt, trots att de har begåtts i ett grundlagsskyddat medium. Det typiska exemplet är ett bedrägeri som begås i ett sådan medium. Vad som emellertid står helt klart är att de brott som utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott, såsom hets mot folkgrupp, alltid exklusivt ska behandlas inom ramen för mediegrundlagarna, om brottet har begåtts i ett skyddat medium. Det bör dock påpekas att de materiella undantagen som regel inte innebär att mediegrundlagarna undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagarna inte tillämpas (till exempel i fråga om straffrättsligt ansvar) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (till exempel i fråga om censurförbudet).⁴⁷

Avslutningsvis finns ett *territoriellt tillämpningsområde* för mediegrundlagarna. I fråga om tryckta skrifter och tekniska upptagningar finns i princip ett krav på att de ska vara avsedda för spridning i Sverige för att mediegrundlagarna ska vara tillämpliga fullt ut (tryckfrihetsförordningen 1 kap. 3 § och yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap. 8 § och 11 kap. 2 §). För webbplatser med utgivningsbevis och program som sänds via elektromagnetiska vågor krävs att de utgår från Sverige för att yttrandefrihetsgrundlagen ska vara fullt ut tillämplig (yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap. 3 och 5 §§ samt 11 kap. 1 §). Det som föreskrivs om program i yttrandefrihetsgrundlagen gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Program i tv som förmedlas hit genom satellitsändning som utgår från utlandet anses utgå från Sverige, om programmen huvudsakligen är avsedda att tas emot här i landet och vidare sänds här samtidigt och oförändrat (1 kap. 3 § tredje stycket).

⁴⁶ Detta utvecklas i SOU 2016:58 s. 155 ff.

⁴⁷ SOU 2016:58 s. 154.

För webbplatser med automatiskt grundlagsskydd enligt 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen krävs att redaktionen eller medieföretaget som ansvarar för verksamheten har en anknytning till Sverige (Högsta domstolens avgörande NJA 2001 s. 445).⁴⁸

Straffrättsligt ansvar enligt mediegrundlagarna

Det straffrättsliga ansvaret enligt mediegrundlagarna gäller exklusivt. Det innebär att om tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig, gäller den lagen ensam som straff- och processlag, den så kallade exklusivitetsprincipen (1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 14 § yttrandefrihetsgrundlagen). För att en gärning som begås i ett grundlagsskyddat medium ska anses som brott krävs alltså att ett straffrättsligt ansvar för gärningen föreskrivs i någon av mediegrundlagarna.

Tryckfrihetsförordningen innehåller en fullständig uppräknig, en så kallad brottskatalog, av de gärningar som kan utgöra tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Ett av dessa brott är hets mot folkgrupp (7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen). I brottskatalogen finns även bland annat ärekränkingsbrott (det vill säga förtal och förolämpning) och flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättsak). Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt vanlig lag (5 kap. 1 §). När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar mediegrundlagarna till brottsbalken.

Kravet på att gärningen ska vara straffbar också enligt vanlig lag brukas också formuleras som att det finns ett krav på dubbel täckning. Detta krav innebär att ansvarsområdet för sådana brott inskränks när det sker en ändring i brottsbalken som innebär att det kriminaliserade området begränsas – även utan en ändring av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. En utvidgning av straffansvaret för till exempel hets mot folkgrupp i brottsbalken, eller kriminalisering genom införande av ett nytt brott där, förut-

⁴⁸ Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, s. 55.

sätter alltså en motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen för att få genomslag som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Vid bedömningen av om en gärning är att anse som tryck- eller yttrandefrihetsbrott ska syftena bakom tryckfriheten beaktas (7 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna syftar, som tidigare framhållits, till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § i båda grundlagarna). I mediegrundlagarna finns dessutom en så kallad instruktion som kan sägas komplettera dessa syften.⁴⁹ Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller vakar över mediegrundlagarna alltid ska ha i åtanke att friheterna utgör grundvalar för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla (1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen). Respektive bestämmelse utgör alltså en instruktion till Justitiekanslern, tryckfrihetsjuryn och domstolarna att visa en alldeles särskild försiktighet vid en prövning enligt mediegrundlagarna.

Det straffrättsliga ansvaret enligt mediegrundlagarna skiljer sig från ansvaret enligt brottsbalken i det att ansvaret endast tillkommer en person. Detta brukar benämnas som principen om ensamansvar.

Principen innebär att bara en av de personer som har deltagit i tillkomsten av en grundlagsskyddad framställning bär det straffrättsliga ansvaret för innehållet i denna och att det i grundlagarna anges vem den personen är (8 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). Ansvaret är exklusivt och det finns inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. Ansvaret är successivt och följer en ansvarskedja som anger vem ansvaret faller på om inte personen närmast före i kedjan kan åläggas ansvar. Principen innebär slutligen att ansvaret gäller oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om han eller hon faktiskt har känt till innehållet i förväg. Enligt den så kallade uppsåtspresumtionen ska den som är ansvarig för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott anses ha haft kännedom om innehållet i framställningen och medgett utgivning eller sändning av den (se 8 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 9 § yttrandefrihetsgrund-

⁴⁹ Se bl.a. prop. 1990/91:64 s. 109.

lagen). Undantag kan göras i vissa speciella fall, exempelvis om en utgivare har utsetts för skens skull.

Avslutningsvis bör nämnas att det i BBS-lagen finns ett kompletterande straffansvar för vissa elektroniska anslagstavlor som inte omfattas av mediegrundlagarna. Med en sådan anslagstavla avses i lagen en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden, till exempel en chatttjänst eller ett digitalt diskussionsforum. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är enligt lagen skyldig att ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Den som tillhandahåller tjänsten ska vidare enligt 5 § BBS-lagen ta bort meddelanden från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av dem, om innehållet i meddelandena uppenbart är sådant som avses i vissa straffbestämmelser, bland annat bestämmelsen om hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken.

Processuella regler

Som tidigare nämnts gäller tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som exklusiv processlag när de är tillämpliga.

Huruvida så är fallet kan också komma att prövas av domstol. Denna fråga prövas då som en processförutsättning. När det gäller tryckfrihetsförordningen är då frågan om en skrift är framställd i tryckpress, eller annars faller under tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. För tryckfrihetsförordningens tillämplighet är det tillräckligt att det vid en samlad bedömning framstår som mer sannolikt att en skrift är framställd i tryckpress än att så inte är fallet.⁵⁰

I mediegrundlagarna finns vissa processuella särdrag som inte återfinns i rättegångsbalken.

Ett sådant särdrag är att Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Ingen annan än Justitiekanslern får inleda förundersökning om sådana brott (9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Det finns även särskilda regler för rättegången i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Enligt dessa regler ska i sådana mål som gäller ansvar för brott en jury som består av nio medlemmar pröva om brott föreligger (12 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 10 kap.

⁵⁰ Avgörandet ”Plakatet”, NJA 2019 s. 279.

1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Rätten är vid ett friande juryutslag tvungen att ogilla talan. Rätten är dock inte bunden av juryns utslag om juryn har funnit att det föreligger ett brott. Rätten kan då frikänna den tilltalade eller tillämpa en lindrigare straffbestämmelse. Om tingsrättens dom överklagas, får högre rätt inte frångå juryns bedömning i större utsträckning än tingsrätten (12 kap. 4–6 §§ tryckfrihetsförordningen och 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

I mediegrundlagarna finns vidare särskilda regler för beräkning av tiden för åtalspreskription. Preskriptionstiden för tryck- och yttrandefrihetsbrotten är betydligt kortare än vad som gäller för brott mot vanlig lag och starttidpunkten för preskriptionstiden är särskilt bestämd. Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott ska väckas inom sex månader från utgivningen om det är fråga om periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen och inom ett år från utgivningen för andra skrifter (9 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

På yttrandefrihetsgrundlagens område gäller som huvudregel en ettårig preskriptionstid för tekniska upptagningar räknat från tiden när upptagningen gavs ut. För radio- och tv-program är preskriptionstiden sex månader räknat från det att programmet sändes (7 kap. 3 § 1 yttrandefrihetsgrundlagen, se vidare samma bestämmelse gällande preskriptionstider i vissa fall).

Ett yttrandefrihetsbrott i en databas, till exempel på en webbplats, betraktas som perdurerande, det vill säga som ett pågående brott.⁵¹ Detta innebär att brottet fullbordas när uppgiften publiceras i databasen och därmed tillhandahålls allmänheten. Brottet anses därefter pågå ända fram till dess att uppgiften tas bort och därmed inte längre tillhandahålls. Preskriptionstiden om sex månader räknas från när uppgiften tas bort (7 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen). Sedan den 1 januari 2019 finns dock en särskild ansvarsfrihetsregel för material som är äldre än ett år (6 kap. 6–7 §§ yttrandefrihetsgrundlagen). Regeln gäller för utgivares ansvar och innebär att om en utgivare tar bort information från en databas inom två veckor efter att det att han eller hon har tagit emot en underrättelse från Justitiekanslern eller målsäganden om att viss information kan utgöra yttrandefrihetsbrott, så kan utgivaren inte hållas ansvarig för informationen.

Det är utgivningen som utgör startpunkten för möjligheten att ingripa mot en skrift enligt tryckfrihetsförordningen. Om utgivning inte har skett ska talan avvisas (rättsfallet NJA 1959 s. 495). Det så

⁵¹ Jfr avgörandet ”Bilderna som låg kvar”, NJA 2020 s. 917, p. 21.

kallade censurförbudet i 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen medför att det inte heller är möjligt att med stöd av vanlig lag ingripa mot skriften före utgivningstidpunkten.

7.3.6 Tryck- och yttrandefrihet för medier i internationella instrument

Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särskilda reglering gäller i huvudsak för medieföretag och journalister. Detta gör att mediegrundlagarna framstår som en privilegielagstiftning för traditionella massmedier. Denna aspekt av den svenska konstitutionella regleringen är något som utmärker Sverige.⁵² Även i internationella instrument finns dock vissa skyddsregler till förmån för massmedier. Dessa regler är dock inte så detaljerat formulerade som i de svenska mediegrundlagarna.

I Europakonventionen nämns inte media mer än att det i artikel 10 om yttrandefriheten framgår att rättigheten enligt konventionen inte hindrar en stat från att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Det står dock helt klart att medias rättigheter och pressfriheten skyddas inom ramen för det allmänna stadgandet i artikel 10. Det finns också ett stort antal domar från Europadomstolen som gäller pressfriheten. De första målen avgjordes under 1970-talet och domstolen har därefter behandlat ett antal olika ämnen av relevans för media.⁵³

I EU-stadgan behandlas yttrandefriheten i artikel 11. Till skillnad från Europakonventionen nämns dock medierna uttryckligen på så sätt att det anges att mediernas frihet och mångfald ska respekteras. EU har även tagit ett antal olika initiativ för att på olika sätt stärka media och öka pressfriheten. Under slutet av 2020 presenterade EU-kommissionen två olika färdplaner för att stärka medias roll i den demokratiska processen i medlemsstaterna.⁵⁴ I syfte att ytterligare förstärka pressfriheten och demokratin har kommissionen även tagit initiativ till en rättsakt om mediefrihet; European Media Freedom

⁵² Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, s. 47.

⁵³ Se en fylig sammanställning i European Audiovisual Observatorys *IRIS Themes, vol. III, Freedom of Expression, the Media and Journalists – Case-law of the European Court of Human Rights*. Sjätte upplagan. Strasbourg, 2021.

⁵⁴ *European Democracy Action Plan* av 3 december 2020, pressmeddelande från EU-kommissionen, IP/20/2250, den 3 december 2020. *European Media and Audiovisual Action Plan* av den 3 december 2020, COM(2020) 784 final.

Act.⁵⁵ Kommissionen presenterade den 16 september 2022 sitt förslag till förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt), åtföljt av en rekommendation till medlemsstater och medieföretag om skyddsåtgärder för redaktionellt oberoende och insyn i medieägande. Syftet är att skydda mediernas mångfald och oberoende, och därigenom bidra till en bättre fungerande inre marknad för medietjänster.⁵⁶

Avslutningsvis kan nämnas att det även inom ramen för FN-samarbetet finns ett skydd för pressfriheten. Den skyddas inom ramen för yttrandefriheten,⁵⁷ men ett antal olika typer instrument tar också upp olika aspekter av pressfriheten och frågor i anslutning till den.⁵⁸

⁵⁵ Proposal for a Regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU.

⁵⁶ Se vidare faktapromemoria 2022/23:FPM3.

⁵⁷ Se t.ex. deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna art. 19.

⁵⁸ Se t.ex. *Convention on the Protection of and Promotion of the Diversity of Cultural Expression* (2005), *Declaration of Windhoek* (1991), *UNESCO Resolution 29 on the "Condemnation of violence against journalists"* (1997), *Report of the Secretary-General: The safety of journalists and the issue of impunity* (A/74/314), *Finlandia Declaration: Access to Information and Fundamental Freedoms – This Is Your Right!* (2016).

8 Hets mot folkgrupp och andra straffbestämmelser

8.1 Inledning

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp är central för genomförandet av rasismrambeslutet. Som framkommit finns det också andra straffbestämmelser som är av betydelse. I dialogen med EU-kommissionen har regeringen hänvisat till stadgandena om olaga hot och uppvigling, men det finns även andra bestämmelser, främst i brottsbalken, som kan vara av intresse för att få en djupare förståelse för det straffrättsliga sammanhanget.

Flera av de aktuella brotten, bland annat hets mot folkgrupp, är också tryck- och yttrandefrihetsbrott. Enligt direktiven ska kommittén, för det fall att vi kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, ta ställning till om straffansvaret även ska gälla på de områden som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns därför skäl att i detta sammanhang också ta upp den lagstiftningen.

I detta kapitel redogörs för det nu angivna straffrättsliga landskapet. Tyngdpunkten ligger dock, av naturliga skäl, på bestämmelsen om hets mot folkgrupp. En analys av hur de svenska bestämmelserna förhåller sig till rasismrambeslutet görs i kapitel 10.

Två statliga utredningar har 2019 och 2021 i sina betänkanden utförligt behandlat bestämmelsen om hets mot folkgrupp samt vissa andra närliggande brott. Utredningen om rasistiska symboler har lämnat betänkandet Rasistiska symboler – praxisgenomgång och analys (SOU 2019:27) och Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer har lämnat betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27). Detta kapitel baseras i stora delar på dessa båda betänkanden, främst det sistnämnda.

8.2 Hets mot folkgrupp

8.2.1 Bakgrund

Hets mot folkgrupp, som regleras i 16 kap. 8 § brottsbalken och i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, syftar till att skydda samma intressen som rasismrambeslutet. Det är också den bestämmelse som tydligast kriminaliserar rasistiska och främlingsfientliga gärningar i svensk lagstiftning, även om det också finns bestämmelser om olaga diskriminering och om straffskärpning för brott med bland annat rasistiska motiv (16 kap. 9 § och 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken). Eftersom bestämmelsen utgör en begränsning av yttrandefriheten ska vid tolkningen av bestämmelsen hänsyn tas till grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och till de krav som följer av Europakonventionen (se kapitel 7).

Brottet hets mot folkgrupp infördes i samband med 1948 års ändringar i dåvarande strafflagen. Straffbudet överfördes senare till brottsbalken och därefter har lagändringar trätt i kraft 1971, 1983, 1989, 2003 och 2019. Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse straffbelades att offentligen hota, förtala eller smäda en grupp av befolkningen med viss härstamning eller trosbekännelse.¹ Kriminaliseringen hade sin grund i de grymheter och den förföljelse som förekom före och under andra världskriget och motioner i ämnet lades redan under 1942 års riksdag.²

År 1971 ratificerade Sverige rasdiskrimineringskonventionen.³ I konventionen avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet (artikel 1.1). Trosbekännelse eller motsvarande finns inte med som så kallad diskrimineringsgrund i konventionen. Konventionsstaterna fördömer rasdiskriminering och åtar sig att med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik

¹ Prop. 1962:10 s. 334.

² Prop. 1948:80 s. 194. Något förslag om att kriminalisera hets mot folkgrupp lades inte fram till riksdagen i propositionen, utan avstyrktes då förslaget fått remisskritik. Det av riksdagen antagna förslaget lades fram i en motion, se 1948:L1u39 s. 2 f. samt 65.

³ SÖ 1971:40.

som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former och till att främja förståelsen mellan alla raser.

I propositionen angående godkännandet av rasdiskrimineringskonventionen föreslogs att tillämpningsområdet för bestämmelsen om hets mot folkgrupp skulle utvidgas för att bättre stå i överensstämmelse med konventionsföreskriften (jfr artikel 4 a). Utvidgningen, som genomfördes 1971, innebar att skyddsobjekten i straffbestämmelsen ändrades till att avse folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse. Tidigare omfattade bestämmelsen endast en folkgrupp med viss härstamning eller trosbekännelse. Vidare ersattes ”förtalar eller smådar” med ”uttrycker missaktning för”. Avsikten med ändringen var att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde. Vidare omfattade bestämmelsen i sin ursprungliga lydelse endast offentliga uttalanden. I och med reformen 1971 gjordes ett tillägg till bestämmelsen så att även andra uttalanden och meddelanden som sprids bland allmänheten omfattades av straffansvar.⁴ Detta kom emellertid att förändras 1989 då bestämmelsen ändrades så att de tidigare kraven på offentlighet och spridning bland allmänheten togs bort.⁵ Sedan dess, och i sin nuvarande utformning, innehåller bestämmelsen ett krav på endast spridning av uttalandet eller meddelandet.

År 1983 utvidgades bestämmelsen genom att ”annan sådan grupp av personer” lades till, för att klarlägga att även andra kollektiv än en folkgrupp, till exempel gruppen invandrare, skyddas av bestämmelsen. I propositionen föreslogs också att ”missaktning” skulle ersättas med ”förakt”, men det förslaget genomfördes inte.⁶

Bestämmelsen har sedan utvidgats till att omfatta även hets mot grupper med anspelning på sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, genom lagändringar som trädde i kraft 2003 respektive 2019.⁷

2003 infördes också en särskild straffskala för grova brott. Samtidigt angavs de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt – om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksam-

⁴ Prop. 1970/87 s. 1 f. samt 4.

⁵ Prop. 1986/87:151 s. 4.

⁶ Prop. 1981/82:58 s. 1 och 4.

⁷ Prop. 2001/02:59 s. 1 och 6 och prop. 2017/18:59 s. 1 och 6 f.

het.⁸ Den särskilda brottsbeteckningen grov hets mot folkgrupp infördes 2019.⁹ Straffskalan och de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt behövs dock oförändrade.

8.2.2 Allmänt om brottstypen hets mot folkgrupp

Hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken består i att

1. i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids,
2. hota eller uttrycka missaktning,
3. för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Straffet för hets mot folkgrupp är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. För grov hets mot folkgrupp döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Straffbestämmelsen återfinns i 16 kap. brottsbalken som reglerar brott mot allmän ordning. Kriminaliseringens skyddsintresse – i vidare bemärkelse – anses alltså vara den allmänna ordningen. De personer som hotet eller missaktningen avser skyddas därför inte såsom enskilda individer av straffbestämmelsen, utan endast såsom tillhörande en skyddad grupp. Ett av bestämmelsens syften är just att skydda vissa grupper mot hot och missaktning.¹⁰

Det finns inte någon målsägande i en rättegång som gäller hets mot folkgrupp.¹¹ En enskild har inte heller rätt till skadestånd i form av kränkingsersättning på den grunden. Skulle dock en enskild individ vara utsatt för ytterligare brott, till exempel olaga hot, ofredande eller förolämpning, skyddas dennes individuella frid och integritet genom de bestämmelserna och skadestånd kan då tillerkännas.¹² Denna fråga tas också särskilt upp i Åklagarmyndighetens rättspromemoria om hatbrott. I promemorian anges att åtal bör väckas för

⁸ Prop. 2001/02:59 s. 26 f.

⁹ Prop. 2017/18:59 s. 42.

¹⁰ Se bl.a. SOU 2019:27 s. 51 och där gjorda hänvisningar. Jfr också ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083.

¹¹ NJA 1978 s. 3 samt justitieutskottets uttalanden i JuU 1979/80:7.

¹² Se vidare i kapitel 10 under rubrikerna Hetsgärningar mot enskilda i en skyddad grupp.

såväl hets mot folkgrupp som för det andra aktuella brottet, i syfte att brottsoffret ska få möjlighet att begära skadestånd.¹³

För att dömas till ansvar för hets mot folkgrupp krävs att gärningen begås med uppsåt, det finns alltså inte någon straffbelagd oaktsam form av brottstypen. Uppsåtskravet har beskrivits som att det, med hänsyn till sammanhanget, ska stå klart att gärningsmannens uppsåt med meddelandet har varit att sprida ett sådant meddelande som innefattar hot mot eller missaktning för gruppen i fråga.¹⁴

Hets mot folkgrupp är inte straffbart på förberedelse- eller stämpningsstadiet. Inte heller försök till hets mot folkgrupp är straffbart. De allmänna reglerna om anstiftan och medhjälp i 23 kap. 4 § brottsbalken är dock tillämpliga i fråga om hets mot folkgrupp.

Avslutningsvis kan anmärkas att det i BBS-lagen finns en straffsanktionerad skyldighet för en tillhandahållare av en BBS-tjänst att ta bort ett meddelande från tjänsten, eller på annat sätt förhindra vidare spridning, om innehållet i meddelandet uppenbart är sådant som avses i bland annat bestämmelsen om hets mot folkgrupp (5 och 7 §§ BBS-lagen).¹⁵

8.2.3 Kravet på spridning av ett uttalande eller meddelande

Inledningsvis kan konstateras att straffbudet om hets mot folkgrupp i brottsbalken avser uttalanden eller andra meddelanden. Uttalanden lämnas muntligen och meddelanden kan lämnas skriftligen i någon form eller på annat sätt. Straffbudet omfattar alltså inte bara muntliga eller skriftliga framställningar utan även till exempel gester, tecken, bilder och symboler.¹⁶

I straffbudet finns vidare ett krav på att uttalandet eller meddelandet ska ha spritts. Med spridning avses överförande av budskapet till andra personer utanför den helt privata sfären. Detta innebär att även spridning till en begränsad krets, till exempel inom en sammanlutning, kan omfattas av straffansvaret. Kravet på spridning till allmänheten togs bort 1989 i syfte att just förhindra inte bara utåtriktad

¹³ Åklagarmyndighetens rättsPM 2016:8, s. 21.

¹⁴ "Predikan i Borgholm", NJA 2005 s. 805.

¹⁵ I fråga om BBS-lagen se avsnitt 7.3.5 om straffrättsligt ansvar enligt mediegrundlagarna.

¹⁶ Se prop. 1970:87 s. 37 och 73 och rättsfallet "De otillåtna märkena", NJA 1996 s. 577.

verksamhet från rasistiska organisationer, utan också intern verksamhet.¹⁷

Spridning av ett skriftligt meddelande förutsätter inte att en viss större grupp faktiskt tagit del av meddelandet. För att meddelandet ska anses spritt är det i princip tillräckligt att det gjorts tillgängligt för en sådan grupp.¹⁸ Spridningen kan ske till exempel på ett internetforum eller i en chatt med flera deltagare.

Motsvarande gäller även bilder och andra typer av meddelanden. Detta kan illustreras med rättsfallet RH 1998:77. Hovrätten ansåg att en person som under en promenad burit en armbindel med en nationalsocialistisk symbol hade spritt meddelandet eftersom han kunde förväntas möta andra människor och själv inte hade kontroll över vilka personer som tog del av det budskap som framgick av armbindeln.¹⁹

Vad gäller muntliga uttalanden är det på motsvarande sätt tillräckligt att uttalandet fällt inför en folksamling på ett sätt som gjort det ägnat att uppfattas av denna. I vilken mån de i folksamlingen ingående personerna också lyssnat och tillgodogjort sig innehållet i uttalandet påverkar inte ansvarsfrågan. I rättsfallet ”Uttalandena på bussen”, NJA 1999 s. 702, ansåg Högsta domstolen att uttalanden som kunnat uppfattas av fyra personer på en buss inte kunde anses uppfylla kravet på spridning.

8.2.4 Kravet på hot eller uttryck för missaktning

Begreppet hot är att förstå enligt allmänt språkbruk. Det omfattar alltså inte bara sådana handlingar som kriminaliserats genom bestämmelserna om olaga hot och olaga tvång, utan har en bredare betydelse i detta sammanhang.²⁰

Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp bestod den brottsliga gärningen i att offentligen hota, förtala eller smäda en folkgrupp av visst slag. Genom den tidigare nämnda lagändringen 1971 formulerades paragrafen om och rekvisitet missaktning infördes. Vid lagändringen anförde den föredragande departe-

¹⁷ Prop. 1986/87:151 s. 109.

¹⁸ Rättsfallet ”Uttalandena på bussen”, NJA 1999 s. 702.

¹⁹ Jfr även rättsfallen RH 1997:28 där spridningsrekvisitet inte ansågs uppfyllt och RH 2000:72 där det ansågs uppfyllt.

²⁰ Prop. 2001/02:59 s. 14.

mentschefen bland annat att med uttrycket missaktning avsågs att låta även andra kränkande omdömen än sådana som kunde bedömas som förtal och smädelser bli straffbara. Vidare anfördes att det för straffbarhet borde räcka med att ett uttalande om till exempel en viss folkgrupp var nedsättande för gruppens anseende. Samtidigt framhölls att det å andra sidan inte var meningen att omdömen som inte överskred gränserna för en saklig kritik av vissa folkgrupper skulle falla inom det straffbara området. Vid ärendets behandling i riksdagen uttalade första lagutskottet bland annat att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet samt det inte borde innefatta alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur, utan att det för straffbarhet borde krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga.

Med begreppet missaktning avses alltså inte bara förtal och smädelser, utan också andra kränkande omdömen.²¹ Mer precist kan missaktning avse förakt, hånfull överlägsenhet, kränkande nedvärdering och liknande. Men ordet kan användas också för avsevärt mindre grova men ändå klandervärda beteenden, till exempel förnedrande, förolämpande eller stötande yttringar eller bara respektlöshet. Innebörden kan därför inte sägas vara helt entydig.²² Andra exempel på uttryck för missaktning kan vara nazistiska symboler, nazistiska slagord, nidbilder av folkgruppen eller invektiv.

Inte endast direkta, utan även indirekta uttryck för missaktning faller inom det straffbara området. I rättsfallet NJA 1982 s. 128 fann Högsta domstolen att texten ”Zigenare får ej beträda campingen” på en skylt vid infarten till en campingplats indirekt uttryckte ett omdöme om ”zigenares” egenskaper och uppträdande, som måste anses nedsättande för folkgruppens anseende. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp. Vidare bedömdes i rättsfallet ”De otillåtna märkena”, NJA 1996 s. 577, att bärande av symboler förknippade med nazismen uttryckte missaktning för andra folkgrupper än den nordiska. På motsvarande sätt har i hovrättspraxis uttrycket ”sieg heil” och hitlerhälsningar ansetts uttrycka missaktning.²³ I linje med detta krävs alltså inte att en folkgrupp direkt pekats ut som mindervärdig. Även allmänna uttalanden som prisar en folkgrupp på bekostnad av

²¹ Prop. 2001/02:59 s. 14.

²² Justitierådet Mattssons skiljaktiga mening i avgörandet ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083.

²³ Se till exempel rättsfallen RH 1997:53 och RH 2000:72.

andra folkgrupper på ett sätt som måste anses innebära ett angrepp på dessa folkgrupper kan vara straffbara.²⁴

Bedömningen av om ett meddelande uttrycker hot mot eller missaktning för en skyddad grupp ska i princip göras utifrån de värderingar som gäller vid tidpunkten för meddelandet. Ett uttalande eller meddelande ska prövas utifrån det innehåll som det faktiskt förmedlar snarare än från en textkritisk granskning av den exakta ordalydelsen. En utgångspunkt för prövningen är hur uttalandet allmänt skulle uppfattas.²⁵

Vid prövningen av om en gärning är straffbar ska uttalandet eller meddelandet vidare bedömas i sitt sammanhang och motiven för gärningen beaktas. Mot bakgrund av att bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör en begränsning av yttrandefriheten har det i förarbetena angetts att avsikten med bestämmelsen inte är att straffbelägga alla uttalanden eller meddelanden av nedsättande eller förnedrande natur. Ett visst utrymme för straffria kritiska eller liknande uttalanden och meddelanden måste finnas. Uttalanden som inte kan anses överskrida gränserna för en saklig kritik av vissa grupper faller utanför det straffbara området. För straffbarhet krävs enligt förarbetena att det är fullt klart att uttalandet överskridit gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Meddelandet måste, vid en huvudsakligen objektiv bedömning och med hänsyn tagen till sammanhanget, framstå som innefattande hot mot eller uttryck för missaktning för en sådan grupp som avses i bestämmelsen. Hänsyn till opinionsfriheten och kritikrätten får emellertid inte åberopas som skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att den till exempel tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindre värd.²⁶

Ett exempel på en sådan sammantagen bedömning finns i en nyligen meddelad dom från Falu tingsrätt avseende yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Den ansvariga utgivaren för en databas (webbplats) fälldes för publiceringar av artiklar med bilder och bildtexter som skildrade en projicering av orden ”Förintelsen är en bluff” på en synagoga i Malmö i anslutning till att Malmö internationella forum till hågkomst av Förintelsen hölls. Tingsrätten pekade i domen bland annat på att projiceringen skedde på en synagoga, men

²⁴ Prop. 2001/02:59 s. 15.

²⁵ Se rättsfallet ”Predikan i Borgholm”, NJA 2005 s. 805.

²⁶ Se bl.a. prop. 1970:87 s. 130, prop. 2001/02:59 s. 15, 41 och 60 samt prop. 2017/18:59 s. 41.

beaktade även artikelns underton och gjorde slutligen en samman- tagen bedömning som mynnande ut i att bilden och bildtexten anses uttrycka missaktning.²⁷

8.2.5 De grupper som skyddas av bestämmelsen

De som skyddas av straffbestämmelsen är en ”folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer” om uttalandet eller meddelandet sker med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, tros- bekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Bestämmelsen tar sikte på sådana angrepp som riktas mot kollektivt bestämda grupper. Den kan dock även avse kollektivt av sådana grupper. Uttalanden som uttrycker missaktning för befolkningsgruppen ”invandrare”, det vill säga de folkgrupper i Sverige som har det gemensamt att de har ett annat nationellt ursprung än majoriteten av befolkningen, kan alltså falla under tillämpningsområdet. Däremot skyddas inte enskilda identifierbara individer eller grupper av sådana individer, såsom en familj som utsätts för förföljelse, av detta straffstadgande utan av andra bestämmelser i bland annat 4 kap. brottsbalken.²⁸

Som tidigare har påpekats är det vidare tillräckligt att uttalandet eller meddelandet endast anspelar på till exempel etniskt ursprung – det krävs inte att missaktningen direkt avser just det etniska ursprunget. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om minder- värdiga egenskaper men som endast indirekt grundas på exempelvis etniskt ursprung faller alltså under bestämmelsen.²⁹ Detta innebär att även uttalanden som består i användandet av öknamn omfattas.

I fråga om rekvisitet ”ras” kan nämnas att regeringen under 2014 tillsatte en utredning för att se över användningen av termen ”ras” i lagstiftningen.³⁰ Frågan har varit aktuell sedan 1998 då riksdagen i ett tillkännagivande uppmanade regeringen att se över behovet av att använda termen i författningstext. Riksdagen uttalade då att det inte fanns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen heller ingen grund för

²⁷ Jfr RH 1991:20.

²⁸ ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083 p. 8 och där gjorda hänvisningar.

²⁹ Se prop. 1970:87 s. 61 och prop. 2001/02:59 s. 15 f.

³⁰ Se avsnitt 2.4 om kommitténs användning av begreppet ras i betänkandet.

att använda ordet ras om människor. Enligt vad riksdagen anförde riskerade användningen av termen ras i författningstext att underblåsa fördomar.³¹ År 2011 ersattes ordet ras i regeringsformen och i diskrimineringslagen med ”annat liknande förhållande”, med vilket åsyftas i första hand föreställningar om ras.

Efter att Lagrådet 2017 avstyrkt regeringens förslag att ersätta ”ras” med ”föreställning om ras” i brottsbalken, lämnade regeringen inte något sådant förslag till riksdagen. Lagrådet avstyrkte förslaget framför allt med hänvisning till att lagändringarna lagtekniskt var utformade så att de skulle medföra ett sämre skydd för utsatta grupper. Lagrådet ansåg bland annat att den föreslagna utformningen skulle innebära att det behöver utredas vilken uppfattning gärningsmannen har i frågan om människor kan delas in i raser. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att det inte kunde uteslutas att förslaget skulle riskera att försvaga det straffrättsliga skyddet för någon skyddad grupp och att det därför saknades förutsättningar att ersätta ordet ras i de straffrättsliga bestämmelser där det förekommer. Samtidigt framhölls att användningen av ordet i de aktuella bestämmelserna inte innebär att lagstiftningen utgår från att människor kan delas in i raser och att lagens budskap, vilket även Lagrådet framhöll, är att en sådan indelning inte är försvarbar och därför ska motverkas straffrättsligt. Således är termen ”ras” kvar i straffstadgandet om hets mot folkgrupp.³²

När bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändrades 1971 för att anpassas till rasdiskrimineringskonventionen infördes skyddet för grupper med viss hudfärg, viss nationalitet och viss etnicitet. Detta uttryckssätt ersatte ”härstamning” och avsåg att vidga skyddet för utsatta grupper. I propositionen beskrivs etnicitet som ”ett relativt enhetligt kulturmönster”. Det konstateras i övrigt att dessa skyddsgrunder överlappar varandra, men att det inte borde behöva leda till några tillämpningsproblem.³³

Grupper med viss trosbekännelse skyddades redan i den första straffbestämmelsen som infördes 1948. Straffrättskommittén beskrev i sitt betänkande att det kunde röra ”sektarister av skilda slag”.³⁴

³¹ Dir. 2014:115 s. 4 f.

³² Prop. 2017/18:59 s. 32 ff. samt 111 ff.

³³ Prop. 1970:87 s. 38 och 61.

³⁴ SOU 1944:69 s. 228 f.

Skyddet för grupper med viss sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck infördes först senare, genom lagändringar som trädde i kraft 2003 respektive 2019. Med sexuell läggning förstås homo-, bi- och heterosexuell läggning, men inte diverse beteenden inom ramen för de olika läggningarna.³⁵ Med hets med anspelning på könsöverskridande identitet eller uttryck förstås kort sagt hets mot transpersoner. Det handlar då om personer som har eller har haft en könsidentitet eller ett könsuttryck som tidvis eller alltid skiljer sig från samhällets norm för den könstillhörighet som tilldelats dem. Könsidentitet och könsuttryck handlar om andra aspekter på kön än tillhörighet till något av könen man och kvinna. Könsidentitet kan sägas ta sikte på en persons mentala kön eller självupplevda könsbild, något som i sig inte är iakttagbart för andra. Könsuttryck handlar om yttre manifestationer i avseenden som brukar förknippas med kön. Det kan handla om uttryck i form av klädsel, kroppsspråk, beteende eller något annat liknande förhållande.³⁶

8.2.6 Hets mot folkgrupp som tryck- och yttrandefrihetsbrott

Hets mot folkgrupp upptas i tryckfrihetsförordningens brottskatalog i 7 kap. 6 §. Brottsstypen kan därför utgöra ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott, om gärningen begås i en av mediegrundlagarna skyddad framställning, såsom i tryckpress framställd skrift eller i överföring i radio eller tv. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen till tryckfrihetsförordningen är hets mot folkgrupp nämligen även ett yttrandefrihetsbrott, om det begås i ett program eller en teknisk upptagning. Enligt 7 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen är det dock ett krav att gärningen är straffbar också enligt ”vanlig” lag. Det finns alltså ett krav på dubbel kriminalisering. För att det ska vara fråga om ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott måste brottsbeskrivningen i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen vara tillämplig. Brottsbeskrivningen där motsvarar vad som gäller enligt 16 kap. 8 § brottsbalken. De grundläggande, objektiva, förutsättningarna för ansvar enligt mediegrundlagarna är alltså desamma som för ansvar enligt brottsbalken. Att notera är dock att 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen inte uppställer krav på

³⁵ Prop. 2001/02:59 s. 59.

³⁶ Prop. 2017/18:59 s. 41.

att ett uttalande eller meddelandet har spritts. Detta ligger i sakens natur eftersom det enligt mediegrundlagarna krävs att det aktuella mediet är utgivet (se avsnitt 7.3.5). Som utgångspunkt ska prövningen av de enskilda rekvisiten ske på samma sätt som vid prövningen enligt brottsbalken. Vid denna bedömning kan, utöver meddelandets innehåll, behöva beaktas vem det riktar sig till, dess syfte och i vilket sammanhang det sprids.

Vad gäller förutsättningarna för personligt ansvar finns det däremot en skillnad mellan brottsbalken och mediegrundlagarna. Som nämns i kapitel 7 ska den som är ansvarig för en framställning enligt mediegrundlagarna anses ha haft kännedom om innehållet i den (8 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen). Den ansvariga personen anses därmed – förutom under alldeles speciella omständigheter – ha haft uppsåt i förhållande till innehållet.³⁷ Detta ansvar tillkommer även den ansvariga personen ensam, enligt principen om ensamansvar.

Det finns även andra skillnader vad gäller bedömningen av ansvar för hets mot folkgrupp när denna görs utifrån mediegrundlagarna i stället för utifrån brottsbalken.

Mediegrundlagarna innehåller som tidigare framgått den så kallade instruktionen, som är avsedd att inskräpa tryck- och yttrandefrihetens betydelse. Instruktionen är direkt riktad till rättstillämparen (1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen) och är en del av prövningen. Ett exempel på när den getts avgörande betydelse är rättsfallet ”Den elektroniska anslags-tavlan”, NJA 2007 s. 805 II, som avsåg yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp. I rättsfallet konstaterade Högsta domstolen att det mot bakgrund av instruktionen i 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen inte fanns skäl för en fällande dom bland annat med hänsyn till den ringa spridningen av meddelandet.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1976 s. 150 gjort vissa principiella uttalanden särskilt i fråga om bedömningen enligt tryckfrihetsförordningen. Av rättsfallet framgår att ett tryckfrihetsbrott fullbordas i och med att den tryckta skrift som innehåller det otillåtna yttrandet ges ut. I enlighet med det kan vid bedömningen av om ett yttrande i en tryckt skrift är brottsligt i tryckfrihetsförordningens mening hänsyn inte tas till vad som yttras i annan, senare utgiven skrift. Däremot kan bedömningen ske med beaktande av uppgifter

³⁷ Se rättsfallet NJA 1991 s. 155.

som givits spridning i en eller flera tidigare utgivna skrifter. Flera skilda avsnitt i en och samma skrift kan därmed konstituera ett tryckfrihetsbrott när de sammanställs med varandra, även om varje avsnitt sett för sig inte är brottsligt. När Högsta domstolen gjorde dessa uttalanden fanns inte yttrandefrihetsgrundlagen. Uttalandena torde dock anses ha bäring även på den grundlagens tillämpningsområde.

Här kan avslutningsvis nämnas att det på olika håll framhållits att mediegrundlagarna indirekt kan ge ett visst skydd även för yttranden som faller utanför deras tillämpningsområde, bland annat genom vad som brukar kallas mediegrundlagarnas paraplyeffekt. Ett skäl för att yttranden på så sätt skulle ges ett starkare skydd än vad som annars skulle vara fallet är i huvudsak att det kan framstå som meningslöst att ingripa mot ett yttrande som faller utanför mediegrundlagarnas tillämpningsområde, om samma yttrande kan spridas straffritt genom ett grundlagsskyddat medium.³⁸

I avsnitt 7.3.3 utvecklas hur Europakonventionen har fått betydelse vid prövningen av hets mot folkgrupp i svenska domstolar.

8.3 Uppvigling

8.3.1 Bakgrund

Bestämmelsen om uppvigling finns i 16 kap. 5 § brottsbalken och träffar, förenklat uttryckt, offentliga uppmaningar till brottsliga gärningar, svikande av medborgerlig skyldighet och ohörsamhet mot myndighet. En bestämmelse som motsvarar den nuvarande straffbestämmelsen om uppvigling fanns redan i 1864 års strafflag (10 kap. 11 §). Sedan införandet i brottsbalken 1962 har bestämmelsen ändrats 1970 och 1986. Vid det första tillfället infördes det tredje stycket om ansvarsfrihet vid ringa gärningar. Detta skedde i samband med en större reform som syftade till att utvidga yttrande- och tryckfriheten på olika områden. Bland annat avkriminaliserades vissa yttrandefrihetsbrott i samband med demonstrationer, såsom just ringa fall av uppvigling.³⁹ Vid det andra tillfället infördes det andra stycket om uppvigling av ”krigsmän”. Det skedde inom ramen för en reform av det militära disciplinansvarssystemet.⁴⁰

³⁸ Se SOU 2019:27 s. 56 ff. och där gjorda hänvisningar.

³⁹ Prop. 1970:125 s. 1 ff.

⁴⁰ Prop. 1985/86:9.

8.3.2 Allmänt om brottstypen uppvigling

Uppvigling består enligt 16 kap. 5 § brottsbalken i att

1. muntligen inför menighet eller folksamling eller, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten,
2. uppmana eller annars söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

Straffet för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt kan det dömas till fängelse i högst fyra år. Som en försvårande omständighet anges att gärningsmannen sökt förleda till ett allvarligt brott, eller att brottet annars är grovt.

Enligt tredje stycket är gärningen i dess ringa form inte straffbar. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om faran för efterföljd av uppmaningen eller förledandet endast varit obetydlig.

Andra stycket avser uppvigling av ”krigsmän”. Eftersom det inte är av direkt intresse i detta sammanhang kommenteras stycket inte närmare.

Bestämmelsen återfinns, liksom hets mot folkgrupp, i 16 kap. brottsbalken som reglerar brott mot allmän ordning. Kriminaliseringens skyddsintresse är alltså den allmänna ordningen. I enlighet därmed torde en enskild inte kunna vara målsägande i en rättegång som avser uppvigling. Om uppviglingen har bestått i att uppmana till exempelvis en misshandel av en enskild person blir det dock fråga om ett annat brott, nämligen anstiftan till misshandel, och i fråga om det brottet blir den enskilde målsägande och kan som sådan också begära skadestånd. Skulle detta brott ske med rasistiska förtecken kan straffskärpning dessutom ske enligt 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken.

För att dömas till ansvar för uppvigling krävs att gärningen begås med uppsåt. Uppvigling är inte straffbart på förberedelse- eller stämpelingsstadiet. Inte heller försök till uppvigling är straffbart.

Det bör särskilt noteras att det i terroristbrottslagen (2022:666) finns en bestämmelse i 7 § som avser offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Det kan inte uteslutas att den lagen skulle kunna bli aktuell vid sådan uppvigling med rasistiska förtecken, för det fall att brottet sker med koppling till exempelvis en högerextrem terrororganisation.

Avslutningsvis kan anmärkas att det i BBS-lagen avseende meddelanden som består i uppvigling finns en straffsanktionerad skyldighet för en tillhandahållare av en tjänst att ta bort meddelandet från tjänsten, eller på annat sätt förhindra vidare spridning av det (5 och 7 §§ BBS-lagen).

Uppvigling är ett tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 yttrandefrihetsgrundlagen).

8.3.3 Kravet om meddelande till allmänheten

Uppmaningen eller försöket att förleda kan ske såväl muntligen som skriftligen. Det kan även ske i någon annan typ av meddelande såsom gester, bilder eller symboler.⁴¹ Det förutsätts då att meddelandet ska duga till en uppmaning eller ett försök till förledande.

Meddelandet, oavsett form, ska vidare rikta sig till allmänheten; ett muntligt meddelande ska lämnas inför en folksamling eller menighet och ett skriftligt meddelande ska spridas till allmänheten. Spridningen kan ske genom att gärningsmannen själv sprider till exempel en skrift, eller att han eller hon lämnar ut den för spridning. Ett exempel på det senare är att lämna skriften i ett väntrum. Att låta en annan person sprida skriften omfattas dock inte, utan en sådan gärning kan i stället vara att bedöma som anstiftan till uppvigling.⁴²

Mottagare av meddelandet ska vara allmänheten, vilket innebär att uppmaningen ska rikta sig till en obestämd krets. Skulle det i stället vara en uppmaning till vissa specifika personer, kan det vara fråga om anstiftan till det brott som det uppmanas till i meddelandet, exempelvis misshandel. Att meddelandet ska vara riktat till allmänheten brukar också beskrivas som att den krets som meddelandet riktas till inte samtidigt får vara liten och sluten.⁴³ Kravet på att spridningen ska ske till allmänheten är något som skiljer uppvigling från hets mot folkgrupp, eftersom det vid det senare brottet är tillräckligt att meddelandet sprids.

⁴¹ SOU 1944:69 s. 214.

⁴² Jfr SOU 1944:69 s. 214.

⁴³ Jfr prop. 2009/10:78 s. 59.

8.3.4 Kravet på uppmaning eller förledande till brottslig gärning m.m.

Själva uppviglingsgärningen består i att uppmana eller söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet.

I fråga om förledande är gärningen fullbordad redan då gärningspersonen försöker förleda; det krävs alltså inte att ett faktiskt förledande har skett. Gärningspersonen ska dock ha ett så kallat avsiktsuppsåt att förleda, det vill säga dennes avsikt ska ha varit att förleda till brott.⁴⁴

Handlingsverbet ”uppmana” torde sällan leda till tolkningsproblem. Att märka är dock att redan ett lovprisande av brottsliga gärningar kan vara att se som en sådan uppmaning eller ett sådant försök till förledande som avses i bestämmelsen. Vid bedömningen av om lovprisandet når upp till en uppmaning eller ett försök att förleda bör dock betydande försiktighet iakttas.⁴⁵

Uppmaningen eller förledandet kan inledningsvis avse brottslig gärning, det vill säga gärningar som utgör brott enligt lag. Svikande av medborgerlig skyldighet avser i lag föreskrivna skyldigheter. Vidare omfattas även ohörsamhet mot myndighet. Ett sådant exempel kan vara att uppmana till att inte följa vitesförelägganden.

8.4 Olaga hot

8.4.1 Bakgrund

Olaga hot var straffbelagt också i 1864 års strafflag, om än formulerat något annorlunda och uppdelat i två paragrafer. I den ursprungliga lydelsen i brottsbalken var brottet knutet till handlingen att lyfta ett vapen, vilket gick tillbaka på en formulering i strafflagen.⁴⁶ Brottet har sedan införandet i brottsbalken ändrats ett antal gånger, men det har inte varit fråga om några mer omfattande ändringar i sak. Ändringarna har avsett införandet av en särskild straffskala samt brottsbenämning för grovt brott och skärpning av den straffskalan. Brottbeskrivningen har även preciserats och moderniserats. Bland annat

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Prop. 1962:10 s. 108.

omfattar brottet numera också hot som är ägnade att framkalla allvarlig rädsla för frihet eller frid.⁴⁷

8.4.2 Allmänt om brottstypen olaga hot

Olaga hot består enligt 4 kap. 5 § brottsbalken i att

1. hota någon annan med brottslig gärning,
2. på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid.

Straffet för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst ett år. För grovt brott är straffet fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Bestämmelsen återfinns i 4 kap. brottsbalken som reglerar brott mot frihet och frid. Kriminaliseringens skyddsintresse anses till följd av det vara den enskildes integritetssfär. En enskild kan därför ha ställning såsom målsägande i en rättegång om olaga hot och också begära skadestånd.

För att dömas till ansvar för olaga hot krävs att gärningen begås med uppsåt. Endast grovt olaga hot är straffbart på förberedelse-, stämplings- eller försöksstadiet.

Avslutningsvis kan anmärkas att det i BBS-lagen även avseende ett meddelande som består i olaga hot finns en straffsanktionerad skyldighet för en tillhandahållare av en tjänst att ta bort meddelandet från tjänsten, eller på annat sätt förhindra vidare spridning av det (5 och 7 §§ BBS-lagen).

Olaga hot är ett tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 2 § tryck- och yttrandefrihetsförordningen samt 5 kap. 1 yttrandefrihetsgrundlagen).

⁴⁷ Prop. 2016/17:222.

8.4.3 Kravet på att hota någon annan med brottslig gärning

Själva hotet kan ske muntligen, skriftligen, i bild eller genom gester. Tidigare angav lagtexten även ”lyfta vapen mot någon annan”, men i syfte att renodla lagtexten har detta uttryck tagits bort. Att lyfta vapen mot någon omfattas naturligtvis av den mer generella utformningen av lagtexten.⁴⁸ Hotet är inte beroende av något tillhygge eller vapen, och måste inte vara uttryckligt utan även insinuationer och liknande kan, beroende på omständigheterna, omfattas av straffansvaret.

Hotet ska vidare vara riktat mot ”någon annan”. Innebörden av uttryckssättet är att hotet inte ska avse en anonym allmänhet. I rättsfallet ”Hotet mot gymnasieskolan”, NJA 2020 s. 510, hade en gymnasieelev riktat ett hot mot en gymnasieskola, där cirka 2 500 personer befann sig. Högsta domstolen fann att kretsen var avgränsad samt bestod av enskilda personer och att hotet därmed inte varit riktat mot en anonym allmänhet utan mot ”någon annan”. Hot riktat mot en grupp kan också bestraffas som hets mot folkgrupp, om det riktas mot en grupp med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Ett ytterligare krav är dock att hotet sprids på det sätt som avses i 16 kap. 8 § brottsbalken.

För att straffansvar för olaga hot ska bli aktuellt krävs att hotet kommer den hotade till del på något sätt. Det kan förmedlas av gärningspersonen direkt till den hotade eller indirekt, genom någon annan.

Vidare ska själva hotet avse en brottslig gärning. Det vanligaste torde vara hot om våld. Att hota att sprida en integritetskänslig bild kan omfattas av bestämmelsen, sedan brottet olaga integritetsintrång, 4 kap. 6 c § brottsbalken, infördes 2018 och bestämmelsen om olaga hot ändrades så att även allvarlig rädsla för frihet eller frid omfattas av straffansvaret. Det krävs att det är fråga om mer allvarliga och integritetskränkande hot.⁴⁹ Hot om att anmäla till åtal omfattas inte av olaga hot då det inte avser hot om en brottslig gärning. Det kan dock, under vissa omständigheter, vara att se som olaga tvång enligt 4 kap. 4 § brottsbalken.

⁴⁸ Prop. 2016/17:222 s. 94.

⁴⁹ Ibid.

8.4.4 Kravet på att gärningen ska vara ägnad att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla

Hotet om den brottsliga gärningen ska vidare vara sådant att det ska vara ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Hotet ska alltså typiskt sett duga till att framkalla sådan rädsla. Bedömningen ska ske utifrån de faktiska omständigheterna och utifrån den hotades perspektiv. Att notera är att det ska handla om allvarlig rädsla, hotet kan alltså inte vara helt lindrigt. Rädslan ska vidare avse säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Det innebär att brotten mot person, brotten mot frihet och frid samt brotten mot egendom enligt 3–4 kap., 8 kap. och 12 kap. brottsbalken omfattas. Hotet måste inte avse den hotades egen säkerhet, utan kan också avse annans säkerhet. Att hota en person med att använda våld mot exempelvis dennes barn omfattas alltså av brottsbeskrivningen.⁵⁰

8.5 Andra bestämmelser i brottsbalken

Förutom de ovan nämnda finns det ett flertal andra brottstyper i brottsbalken som straffbelägger gärningar som på olika sätt anknyter till hets mot folkgrupp och som i vissa fall kan tillämpas vid brottslighet med rasistiska inslag.

I sammanhanget kan också begreppet hatbrott nämnas. Det har inte någon straffrättslig innebörd, utan förekommer främst i statistiska sammanhang, men även i media och den allmänna debatten. I kapitel 5 redogörs för förekomsten av hatbrott i Sverige.

8.5.1 Ofredande

Ett brott som kan aktualiseras genom sådana gärningar som enligt rasismrambeslutets artikel 1 ska vara kriminaliserade är ofredande. Enligt 4 kap. 7 § brottsbalken döms den som fysiskt antastar eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för ofredande. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

⁵⁰ Ibid.

Som framgår av brottsbeskrivningen kan ett ofredande ske på en mängd olika sätt, dock ska gärningen vara ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Den ska alltså typiskt sett duga till att framkalla en sådan effekt, men effekten måste inte ha uppstått i det enskilda fallet. Det ska vidare handla om en oacceptabel fridskränkning och inte något som i och för sig är ovälkommet, otrevligt eller obehagligt, men som den enskilde rimligen ska kunna tåla. Huruvida så är fallet beror förstas på vad för agerande det är fråga om, men även dess frekvens och andra omständigheter är av betydelse. En allvarligare fridskränkning, till exempel att framföra ett falskt dödsbud, kan ske vid ett enda tillfälle och bedömas som ofredande. Är det i stället fråga om i och för sig harmlösa men ovälkomna brev kan det krävas ett större antal för att det ska vara fråga om en gärning som är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. Exempel på ett ofredande med rasistiska förtecken kan vara att till någon skicka bilder på massgravar från Förintelsen.

En förutsättning för att gärningen ska vara straffbar är vidare att den utsatte är medveten om den när den vidtas. Att den utsatte senare får reda på gärningen och då blir kränkt är således inte tillräckligt för att det ska bli fråga om ett ofredande. Det finns dock ett antal andra straffbestämmelser som kan användas i sådana fall, bland annat kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning och olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 a–c §§ brottsbalken.

Ofredande är ett sådant brott som det kan bli aktuellt att åtala för tillsammans med ett åtal för hets mot folkgrupp, främst i syfte att möjliggöra för en målsägande att för talan om skadestånd.

8.5.2 Ärekränkingsbrotten

Även ärekränkingsbrotten i 5 kap. brottsbalken är av intresse i sammanhanget.

Förtal enligt 5 kap. 1 § brottsbalken består i att utpeka någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämna uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Det ska dock inte dömas till ansvar om den som uttalat sig var skyldig att göra det eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och uppgiften var sann eller om

det fanns skälig grund för uppgiften. Straffet för brott av normalgraden är böter.

Grovt förtal regleras i 5 kap. 2 § brottsbalken. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada. Straffet för grovt förtal är böter eller fängelse i högst 2 år. I 5 kap. 4 § brottsbalken finns också en bestämmelse som reglerar förtal av avliden.

Förtal handlar alltså om fall då en enskild utsätts för ett uppgiftslämnande som utpekar denne som brottslig, klandervärd eller som annars är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Förtal kan till exempel bli aktuellt om en förintelseöverlevare pekas ut som en lögnare som berättar om Förintelsen för egen vinnings skull.

Brottet förolämpning består i att – i annat fall än förtal eller grovt förtal – rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet. För brott av normalgraden döms till böter och för grovt brott döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ett typfall av förolämpning är att kalla någon för ett rasistiskt öknamn. Om ett sådant brott sker samtidigt som hets mot folkgrupp kan åtal väckas för båda brotten och skadestånd kan dömas ut i fråga om förolämpningen.

Beträffande förtal, grovt förtal, förolämpning och förtal av avliden finns i 5 kap. 5 § brottsbalken särskilda regler om åtal. Enligt huvudregeln är brotten så kallade målsägandebrott. Målsäganden är då hänvisad till att väcka enskilt åtal. I vissa fall kan dock åklagaren väcka åtal. För det första kan åklagaren väcka åtal om målsäganden är under 18 år. För det andra kan åklagaren väcka åtal om det är påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser förtal eller grovt förtal. För det tredje kan åklagaren väcka åtal om det är påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning samt brottet antingen är riktat mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, eller sker med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Avslutningsvis kan nämnas att förtal och förolämpning är tryck- och yttrandefrihetsbrott (7 kap. 3 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 yttrandefrihetsgrundlagen).

8.5.3 Förargelseväckande beteende

Även brottet förargelseväckande beteende, 16 kap. 16 § brottsbalken, har vissa beröringspunkter med hets mot folkgrupp. Brottet består i att föra oljud på allmän plats eller annars offentligen bete sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Straffet är penningböter. Som framgår av brottsbeskrivningen kan det vara fråga om en mängd olika gärningar. Att särskilt märka i detta sammanhang är att brottet inte är ett så kallat åsiktsbrott. Endast innehållet i ett uttalande kan därför inte föranleda straffansvar enligt bestämmelsen, utan det krävs därtill något ytterligare i beteendet. En uttalande tillsammans med till exempel förevisning av otäcka bilder eller skändade dockor eller vissa symboler skulle kunna omfattas. Det krävs då att beteendet duger till att väcka förargelse hos allmänheten och att det sker på allmän plats.

8.5.4 Kränkande motiv som straffskärpningsgrund

Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straffet för brott bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffvärdet av ett brott bestäms genom att beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska då särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Vid bedömningen av straff ska också hänsyn tas till intresset av en enhetlig rättstillämpning.

I 29 kap. 2 § brottsbalken anges vad som anses som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av de omständigheter som gäller för den särskilda brottstypen. Uppräkningen är exemplifierande. Det kan förekomma att sådana omständigheter som anges i 29 kap. 2 § också finns i den aktuella straffbestämmelsen. Har en sådan omständighet beaktats redan vid avgörandet av till vilken grad ett brott är att hänföra, saknas det ofta anledning att ytterligare beakta den i försvårande riktning vid straffmätningen inom den för graden föreskrivna straffskalan.

Som en försvårande omständighet anges i punkten 7 att motivet för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller

etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Samtliga dessa kränkingsgrunder har samma betydelse som i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Straffskärpningsgrunden har dock ett vidare tillämpningsområde än hets mot folkgrupp eftersom den omfattar även ”annan liknande omständighet”. Det krävs inte att motivet att kränka varit det enda motivet till gärningen. Den aktuella punkten kan tillämpas vid alla typer av brott, också brott mot enskilda. En uppmaning till våld mot en enskild som begås med rasistiska förtecken kan då bestraffas som till exempel anstiftan till misshandel och vid bestämningen av straffet kan det kränkande motivet beaktas i försvårande riktning.

9 Nationell och internationell lagstiftning mot förnekelsegärningar

9.1 Allmänt om minneslagstiftning

När det kommer till lagstiftning mot förnekelse av internationella brott finns det skäl att särskilt uppehålla sig vid lagstiftning som gäller förnekelse av Förintelsen. Detta beror på att Förintelsen är det internationella brott som främst präglar utvecklingen av rättsområdet.

Lagstiftning mot förnekelsegärningar har med tiden kommit att ses som en del av ett specifikt rättsområde, vilket brukar benämnas som minneslagstiftning.¹ Detta rättsområde omfattar förenklat uttryckt all typ av juridisk styrning av historieskrivningen. Det kan närmare bestämt beskrivas som regler som befäster statligt godkända tolkningar av viktiga historiska skeenden. Bestämmelserna kan handla om hågkomst av offren av historiska illdåd eller om hågkomst av olika förgrundsfigurer och hjältar, händelser eller sociala rörelser. Lagstiftningen kan vara endast föreskrivande, till exempel föreskriva att skolbarn ska lära sig om vissa händelser eller att en viss historisk händelse ska definieras som ett folkmord. Det kan även röra sig om lagstiftning som kan utgöra grund för sanktioner, det vill säga att den kan föranleda straff eller skadestånd.²

I detta avsnitt redogörs närmare för denna aspekt av rasismrambeslutet och för lagstiftningen i delar av Norden och i ett urval av EU:s medlemsstater. Även lagstiftningsåtgärder inom Europarådet och FN berörs. Genomgången gör inte anspråk på att vara full-

¹ *Memory laws* på engelska, *Erinnerungsgesetze* på tyska, *lois mémoriels* på franska.

² Uladzislau Belavusau och Aleksanda Gliszczynska-Grabias (förf. och red.). *Memory Laws – mapping a new subject in Comparative Law and Transnational Justice*. I *Law and Memory*. Cambridge: Cambridge University Press. 2017, s. 1.

ständig och redogöra för all relevant strafflagstiftning på området i de aktuella länderna, utan fokuserar främst på bestämmelser om förintelseförnekelse.³

9.2 Lagstiftning mot förnekelse av Förintelsen och andra internationella brott

9.2.1 Utvecklingen i Europa och EU

Tendenser till juridisk styrning av historien kan spåras så långt tillbaka som till den Westfaliska freden 1648.⁴ Faktisk kriminalisering av förnekelsegärningar tillkom dock först efter Förintelsen.⁵ Vissa länder har sedan 1945 haft lagstiftning som i praktiken har kriminaliserat förintelseförnekelse, men det var först under 1990-talet som kriminalisering infördes på bredare front i Europa. Det tillkom då strafflagar mot förnekelse av Förintelsen, men också lagar till skydd för dess minne.

Rasismrambeslutet och dess rättsliga efterspel i form av EU-kommissionens många överträdelseärenden, kan ses som kulmen på denna utveckling. Rambeslutet kräver att medlemsstaternas nationella lagstiftningar ska innehålla en kriminalisering av förnekande av Förintelsen, men utvidgar det kriminaliserade området till att omfatta förnekande, urskuldande och flagrant förringande av också andra internationella brott enligt folkrätten. Rasismrambeslutet har inneburit att flera medlemsstater infört ny lagstiftning.⁶

Medlemsstaterna skulle införliva rasismrambeslutet senast 2010. EU-kommissionens slutsats i rapporten från 2014 om genomförandet i medlemsstaterna är att ett antal av medlemsstaterna inte hade genomfört rambeslutet på ett korrekt sätt. Kritiken har avsett bland annat bristande införlivande av artikel 1.1 c och d, om förnekande av Förintelsen och andra internationella brott enligt folkrätten.

³ Avsnittet är i huvudsak baserat på en EU-parlamentets utredningstjänsts sammanställning, *Holocaust denial in criminal law*, och på underlag som inhämtats genom ett EU-nätverk för rättsligt samarbete, Legicoop (se bilaga 6) samt genom direkta kontakter med vissa av de berörda länderna. Allt material är inhämtat under april och maj 2022.

⁴ Den Westfaliska freden har även tillskrivits folkrättslig betydelse. Se Ove Bring, *Om Westfaliska fredens folkrättsliga betydelse: Några anteckningar vid ett 350-årsjubileum*, SvJT 1998 s. 721.

⁵ Belavusau och Gliszczynska-Grabias, *Law and Memory*, s. 3–14.

⁶ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, januari 2022, s. 2 f. samt 9.

Rambeslutet lägger en gemensam grund i fråga om det kriminaliserade området, men det finns alltså skillnader mellan olika medlemsstater. Till exempel är det vanligt bland medlemsstaterna i centrala och östra Europa att vid sidan av nazistiska brott låta det kriminaliserade området omfatta också de brott som begåtts av de tidigare kommunistregimerna.⁷

Enligt en sammanställning gjord av EU-parlamentet avseende kriminaliseringen av förintelseförnekelse i ett urval av EU:s medlemsstater utgör förintelseförnekelse ett självständigt brott i fem stater. Därutöver har elva medlemsstater strafflagstiftning som förbjuder förnekelse av Förintelsen eller av internationella brott enligt folkkrätten. Av dessa lagar nämner dock det stora flertalet Förintelsen, antingen uttryckligen eller genom att lagstiftningen refererar till Förintelsen genom exempelvis Nürnbergtribunalens stadga eller den nazistiska regimens brott. Det finns även medlemsstater som har lagstiftning som tar sikte på förnekelse av internationella brott i allmänhet. Flera av staterna har använt sig av möjligheten att begränsa svaret till yttranden som avser förnekande av sådana internationella brott som har fastställts av nationell domstol eller internationell tribunal. Vissa EU-medlemsstater, såsom Sverige, har angett att den allmänna strafflagstiftning som redan finns i landet genomför rasismrambeslutet.⁸

EU-kommissionens överträdelseärenden har inte bara gällt medlemsstater som har förlitat sig på den allmänna nationella strafflagstiftningen, till exempel på bestämmelser om hets mot folkgrupp. Överträdelseärenden har även initierats mot såväl medlemsstater som sedan tidigare har bestämmelser om kriminalisering av förnekelsegärningar i den nationella strafflagstiftningen, som stater som har infört särskilda straffbestämmelser med anledning av rasismrambeslutet.

9.2.2 Rasismrambeslutets bestämmelser om förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga brott mot folkkrätten

I rasismrambeslutets artiklar 1.1 c och d fastställs kriminaliseringskraven avseende gärningar som består i offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa allvarliga internationella brott enligt folkkrätten respektive vissa allvarliga brott som begåtts

⁷ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 1 ff.

⁸ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 14 f.

av nazisterna och deras allierade under andra världskriget. I detta avsnitt beskrivs artikel 1.1 c och 1.1 d mer ingående och i kapitel 4 ges en mer utförlig beskrivning av de folkrättsliga regler som artiklarna bygger på.

De internationella brott som räknas upp i punkten 1 c är folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan⁹. I svensk rätt finns bestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i lagen om straff för vissa internationella brott. De svenska straffbestämmelserna bygger på Romstadgan.¹⁰

Genom Romstadgan inrättades en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av bland annat folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser; Internationella brottmålsdomstolen. Tidigare hade ad hoc-tribunaler inrättats avseende de brott som begicks i konflikterna i forna Jugoslavien och Rwanda. Romstadgan trädde i kraft 2002 och samtidigt påbörjade domstolen sitt arbete. Tanken är att Internationella brottmålsdomstolen ska fungera som ett komplement till nationell straffrättslig jurisdiktion (artikel 1) och att lagföring alltså som huvudregel ska ske inom ramen för nationell rätt.¹¹

Genom Romstadgan fastslogs också definitioner av de brott som ligger under Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Genom de så kallade Kampalaändringarna kom även aggressionsbrottet att omfattas av domstolens jurisdiktion.¹²

Definitionen av folkmord i Romstadgan (artikel 6) är densamma som i artikel II i 1948 års konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.¹³ I brottet folkmord samlas olika brott, bland annat att döda eller skada med avsikt att helt eller delvis förgöra en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp.¹⁴

Definitionen av brott mot mänskligheten (artikel 7) bygger på tidigare folkrättsliga instrument, främst stadgorna för Nürnbergtribunalen och Jugoslavien- och Rwandatribunalerna, men beskrivningen

⁹ Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, som antogs den 17 juli 1998. Se SÖ 2002:59 samt ändringsresolutioner i bilaga 4. Se ICC:s hemsida för en konsoliderad version av stadgan.

¹⁰ Prop. 2013/14:146 s. 69.

¹¹ Se även Romstadgan artikel 17 om processförutsättningar. Se vidare SOU 2010:22 s. 679 f. och prop. 2020/21:204 s. 52. För svenskt vidkommande se 2 kap. 3 § 6 brottsbalken i fråga om jurisdiktion.

¹² Se prop. 2020/21:204 i fråga om genomförandet i svensk rätt samt bilaga 4.

¹³ Se vidare SOU 2002:98 s. 232 f. samt prop. 2013/14:146 s. 49.

¹⁴ För artikeln i dess helhet se bilaga 4.

har i Romstadgan utvidgats och preciserats.¹⁵ Med brott mot mänskligheten avses bland annat mord, deportation och våldtäkt, om brotten begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot en civilbefolkning.¹⁶

Definitionen av krigsförbrytelser i Romstadgan (artikel 8) har ingen direkt förebild utan samlar ett stort antal brott med anknytning till väpnade konflikter.¹⁷ Artikelns inleds med en jurisdiktionsregel, av vilken det framgår att domstolen ska ha jurisdiktion över krigsförbrytelser, särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala (punkten 1). I punkten 2 beskrivs sedan brotten, som innefattar bland annat uppsåtligt dödande och tortyr, under olika teman. Dessa teman är svåra överträdelser av Genèvekonventionerna (punkten 2 a), andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i internationella väpnade konflikter (punkten 2 b), allvarliga kränkningar i icke-internationella konflikter av Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 (punkten 2 c) samt andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt i icke-internationella väpnade konflikter (punkten 2 e). Punkterna 2 a och b behandlar alltså brott i internationella väpnade konflikter medan punkterna 2 c och e behandlar brott i icke-internationella väpnade konflikter.¹⁸

De internationella brott enligt folkrätten som räknas upp i artikel 1.1 d i rasismrambeslutet är de brott som definieras i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogas till Londonöverenskommelsen av den 8 augusti 1945, det vill säga Nürnbergtribunalens stadga. Detta är kortfattat vissa allvarliga brott som begicks av nazisterna och deras allierade under andra världskriget, bland annat under Förintelsen.

Londonöverenskommelsen, som slöts mellan Amerikas förenta stater, Frankrike, Sovjetunionen och Storbritannien i efterdyningarna av andra världskriget, kan – tillsammans med vissa andra folkrättsliga instrument – sägas utgöra ursprunget till dagens internationella straffrätt. I och med överenskommelsen inrättades en internationell militärdomstol för grövre krigsförbrytelser som inte var lokaliserade till något särskilt geografiskt område, den så kallade Nürnbergtribunalen. Vid Nürnbergtribunalens första rättegång döm-

¹⁵ Se vidare SOU 2002:98 s. 234 ff. samt prop. 2013/14:146 s. 50.

¹⁶ För artikeln i dess helhet se bilaga 4.

¹⁷ Se vidare SOU 2002:98 s. 238 ff. samt prop. 2013/14:146 s. 50 f.

¹⁸ För artikeln i dess helhet se bilaga 4.

des några av de nazister som ansågs vara de mest framträdande förbrytarna, bland annat Hermann Göring, Rudolf Hess och Albert Speer. Domstolen var behörig att döma personer som i de europeiska axelmakternas intresse antingen individuellt eller som medlemmar av någon grupp eller organisation hade begått de brott som omfattas av artikel 6. Dessa brott utgjordes av brott mot freden, krigsförbrytelser samt brott mot mänskligheten.¹⁹

Brott mot freden består enligt Nürnbergtribunalens stadga i att planera, förbereda, sätta i gång eller föra anfallskrig eller krig i strid med internationella fördrag, överenskommelser eller försäkringar eller deltagande i en gemensam plan eller sammansvärjning för utförande av något av de nu nämnda brotten.²⁰

Krigsförbrytelser består enligt Nürnbergtribunalens stadga i brott mot krigets lagar eller sedvänjor. Detta kunde till exempel vara mord och misshandel av civilbefolkningen i ett ockuperat område eller plundring av offentlig eller privat egendom.²¹

Brott mot mänskligheten består enligt Nürnbergtribunalens stadga i mord, utrotning, förslavande, deportation och andra omänskliga gärningar begångna mot vilken som helst civilbefolkning före eller under kriget samt förföljelse av politiska, rasliga eller religiösa motiv vid utförandet av eller i samband med något brott inom domstolens behörighet, vare sig gärningen skett i strid med lagarna i det land de förövats eller inte.²² I brott mot mänskligheten ingår också sådana gärningar som sedan kommit att omfattas av brottstypen folkmord.

De gärningar som enligt rasismrambeslutets artikel 1.1 c och d ska vara straffbara är dock mer komplexa än att det bara ska handla om till exempel ett förnekande av något av de nu nämnda brotten. För det *första* ska uttalandet ska vara offentligt. För det *andra* ska uttalandet ske på ett sådant sätt att förnekandet är ”riktat mot” en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Och för det *tredje* ska gärningen begås på ett sådant sätt att förnekandet är ägnat att uppmanna till våld eller hat mot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp. Detta kan

¹⁹ Se vidare SOU 2010:22 s. 130 f. Se även: Ivar Strahl. *Internationell militärdomstol för krigsförbrytelser*, SvJT 1945 s. 813. Per-Erik Fürst. *Bestraffningen av krigsförbrytare*, SvJT 1946 s. 211 samt Ulf Lundqvist. *Om internationell straffprocessrätt och nyare tendenser*, SvJT 2021 s. 205.

²⁰ För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

²¹ För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

²² För artikeln i dess helhet se bilaga 5.

också beskrivas som att uttalandet ska ha udden riktad mot gruppen och att det ska uppmåna till våld eller vara av hatisk karaktär. Det handlar alltså om ett offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av ett allvarligt internationellt brott enligt folkrätten som uttrycks med hatpropaganda riktad mot en grupp eller en medlem av en grupp utpekad med hänvisning till ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Enligt rambeslutet finns vidare vissa bestämmelser som kan begränsa kriminaliseringens omfattning i den nationella lagstiftningen (se artikel 1.2 och 1.4 samt artikel 7).

9.2.3 Lagstiftningen i ett urval av EU:s medlemsstater

Frankrike

Frankrike införde lagstiftning om förnekelse av Förintelsen i början av 1990-talet. Lag nr 90-615 av den 13 juli 1990, som avsåg att motverka rasism och antisemitism (den så kallade Gayssot-lagen), kriminaliserade gärningen att ”bestrida” ett brott mot mänskligheten enligt definitionen i artikel 6 i Nürnbergtribunalens stadga. Gayssot-lagen införde en ny artikel 24 a i 1881 års lag om tryckfrihet. Bestämmelsen har därefter ändrats. Enligt den nuvarande lydelsen bestraffas den som på diverse olika sätt enligt artikel 23 offentligen bestrider förekomsten av ett eller flera brott mot mänskligheten enligt definitionen i artikel 6 i Nürnbergtribunalens stadga som har begåtts antingen av medlemmar i en organisation som förklarats brottslig enligt artikel 9 i den stadgan eller av en person som dömts för sådana brott av en fransk eller internationell domstol. Artikel 24 a omfattar vidare den som offentligen på ett upprörande sätt förnekar, minimerar eller bagatelliserar förekomsten av ett annat folkmordsbrott, ett annat brott mot mänskligheten, ett brott om slaveri eller en krigsförbrytelse såsom brotten definieras i artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan, om detta brott har gett upphov till en fällande dom som uttalats av en fransk eller internationell domstol. Straffet är böter på upp till 45 000 euro eller fängelse i högst ett år. Enligt lagen finns vissa möjligheter att föra en civilrättslig talan (artikel 48.2 i tryckfrihetslagen).

Gayssot-lagen ledde till kontroverser, främst kopplat till dess ingrepp i yttrandefriheten och eventuella svårigheter för historisk forskning. Såväl det franska konstitutionella rådet som Europadomstolen har dock prövat lagen och då funnit att dess begränsningar av yttrandefriheten har varit berättigade.²³

EU-kommissionen har inte inlett något överträdelseärende mot Frankrike gällande dess genomförande av artikel 1.1 c och d i rasismrambeslutet.

Polen

Den polska lagstiftningen som rör förnekelsegärningar har lett till betydande kontroverser.

Förnekelse av bland annat Förintelsen kriminaliseras genom lagbestämmelser utanför strafflagen, nämligen genom lagen av den 18 december 1998 om Institutet för nationell hågkomst.²⁴ Kontroverserna har främst rört att det genomfördes lagändringar i januari 2018 som innebar att påståenden om att Polen var ansvarigt eller medansvarigt för brott begångna av det nazistiska Tyskland blev straffbara med böter eller fängelse i högst tre år. Inte bara uppsåtliga utan även oaktsamma gärningar omfattades. Lagen var därutöver universellt tillämplig, det vill säga även gärningar som inte begåtts på polskt territorium eller hade annan koppling till Polen än själva uttalandet var straffbara.²⁵ Syftet med lagen uppgavs vara att ta itu med utländska medias upprepade användning av uttrycket ”polska läger”, när det som rätteligen avses är de nazityska koncentrations- och förintelselägren.

Lagändringen utlöste en intensiv offentlig debatt, både i Polen och utomlands. Den internationella kritiken var utbredd och påverkade Polens diplomatiska förbindelser med Israel, USA och Ukraina. Lagstiftningen sågs av många som ett försök att tysta ner berättelser om polskt samarbete med nazisterna och att lagen därmed kränkte yttrandefriheten och den akademiska forskningen. På grund av denna kritik upphävdes straffbestämmelserna i juni 2018.

²³ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 7.

²⁴ Institute of National Remembrance (INR) på engelska.

²⁵ Tomasz Tadeusz Koncewicz. *On the Politics of Resentment, Mis-memory and Constitutional Fidelity: the Demise of the Overlapping Consensus*. I: Law and memory, s. 263–291.

Enligt lagens nuvarande lydelse (artikel 55) är det straffbart att offentligen förneka vissa brott. Utöver förnekelse av nazistiska brott inkluderas även förnekelse av kommunistiska brott och andra brott som faller under kategorierna brott mot freden, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, liksom förnekelse av brott som begåtts av medlemmar av ukrainska formationer som samarbetade med Tredje riket. Straffet är böter eller fängelse i högst tre år och domen blir även offentliggjord.²⁶

Kritiken mot Polens sätt att hantera minnet av Förintelsen har inte tystnat i och med upphävandet av de kontroversiella straffbestämmelserna. Ett antal akademiker har framfört kritik mot att Förintelsen används på ett förvanskande sätt i ett nationalistiskt narrativ. Kritiken har också avsett den rättsliga hanteringen av personer som har ifrågasatt detta narrativ.²⁷

EU-kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Polen. Genom en formell underrättelse har kommissionen uppmanat Polen att fullt ut införliva rasismrambeslutet och då särskilt avseende artikel 1.1 c och d.²⁸

Rumänien

Rumänien införde 2002 en lag som kriminaliserar förnekelsegärningar, bland annat förnekelse av Förintelsen. Lagen definierar Förintelsen som ”den systematiska förföljelsen och förintelsen av judar och romer, med stöd av den rumänska statens myndigheter och institutioner i de territorier som administrerades mellan 1940 och 1944”. Kriminaliseringen avser förnekelse, ifrågasättande, godtagande, rättfärdigande eller uppenbart förringande av Förintelsen, men även av folk mord, brott mot mänskligheten och krigs brott, om dessa brott har fastställts såsom brott i ett slutligt beslut av Nürnbergtribunalen, den internationella krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien,

²⁶ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 10.

²⁷ Se t.ex. Uladzislau Belavusau, Aleksandra Gliszczyńska-Grabias och Maria Mälksoo. *Memory Laws and Memory Wars in Poland, Russia and Ukraine*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR). Vol. 69, 2021. Jan Grabowski, professor i historia vid University of Ottawa, specialist på Förintelsen i Polen, höll också ett anförande under SKMA:s konferens i Stockholm i november 2022 om utvecklingen i Polen och andra östeuropeiska EU-medlemsstater. Han beskrev förvanskningen av Förintelsen som ett allvarligt problem i Polen, Litauen, Ungern, Rumänien och Slovakien. Föreläsningen finns att se via SKMA:s hemsida; <https://skma.se/2022/12/skmas-konferens-den-08-november-2022/>.

²⁸ EU-kommissionens överträdelsebeslut INFR(2020)2322. Se pressmeddelande INF/21/441. Båda daterade den 18 februari 2022.

den internationella Rwandatribunalen eller annan internationell brottmålsribunal etablerad genom relevanta internationella instrument och vars jurisdiktion är erkänd av den rumänska staten. Förintelseförnekelse är ett självständigt brott som kan föranleda böter eller fängelse i högst 3 år. Samma straffskala gäller för förnekelse av andra folkmord och internationella brott. Om brottet sker med hjälp av ett datorsystem är straffet dock fängelse i minst sex månader och högst fem år.

Kriminaliseringen omfattar också tillverkning, försäljning, spridande och innehav i spridningssyfte av fascistiska, rasistiska eller främlingsfientliga symboler och offentlig användning av sådana symboler, såvida det inte är av intresse för konst, vetenskap, forskning eller utbildning. Det är även straffbart att främja kulten av personer som gjort sig skyldiga till brott mot freden och mänskligheten eller till att främja fascistisk, rasistisk eller främlingsfientlig ideologi offentligt. Lagen förbjuder även offentliga myndigheter, bortsett från museer, att i offentliga utrymmen placera eller underhålla statyer eller minnesplattor relaterade till personer som gjort sig skyldiga till brott mot mänskligheten eller freden eller att uppkalla någon offentlig plats efter dem.

Även om lagen har funnits i drygt 20 år har vissa organisationer framfört att det förekommer brister när det gäller tillämpningen; den första fällande domen för förnekelse av Förintelsen föll i februari 2021, då en före detta underrättelseofficer fick ett villkorligt straff på ett års fängelse.²⁹

EU-kommissionen har inte inlett något överträdelseärende mot Rumänien gällande artikel 1.1 c och d i rasismrambeslutet, men däremot gällande andra delar av rambeslutet.³⁰

Tyskland

I Tyskland är förintelseförnekelse kriminaliserat i bestämmelser som avser att skydda individuella rättigheter, såsom heder, samt i bestämmelser som avser att skydda den allmänna freden.

²⁹ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 11.

³⁰ Se EU-kommissionens pressmeddelande INF/20/1687, daterat den 30 oktober 2020.

1994 antog det tyska parlamentet en bestämmelse i strafflagen, Strafgesetzbuch (StGB), som uttryckligen straffar förnekande av Förintelsen. Brottet finns i kapitlet om brott mot allmän ordning, i en bestämmelse om "Volksverhetzung", ett brott som kan jämföras med den svenska bestämmelsen om hets mot folkgrupp.³¹

I fråga om förintelseförnekelse omfattar bestämmelsen inledningsvis den som offentligt eller inför en församling godtar, förnekar eller förringar en folkmordshandling som begåtts under det national-socialistiska styret på ett sätt som är ägnat att orsaka störande av den allmänna friden.³² Enligt samma bestämmelse, 130(3) § StGB, är straffet böter eller fängelse i högst fem år. Handlingsverket "förringar" har fått en relativt vid tolkning i praxis, liksom "störande av den allmänna friden", vilket har medfört att en lång rad uttalanden har bedömts vara straffbara. Enligt lagen måste gärningen vidtas offentligt eller vid en sammankomst. Uttalanden vid privata tillställningar, till exempel släktsammankomster, faller alltså utanför det straffbara området.

Vidare omfattar bestämmelsen enligt 130 (4) § den som offentligt eller inför en församling stör den allmänna ordningen genom att godta, förneka eller förringa det nationalsocialistiska tyranniet på ett sätt som är ägnat att kränka värdigheten av dess offer. Straffet för det brottet är böter eller fängelse i högst tre år.

Förnekandet av Förintelsen utgör vidare en förolämpning mot judiska invånare i Förbundsrepubliken Tyskland samt alla ättlingar som skulle ha blivit förföljda under den nationalsocialistiska regimen. Sådan förnekelse kan därmed falla in under bestämmelsen om förolämpning i 185 § i StGB och bestraffas med böter eller fängelse i högst två år.

Förnekande av Förintelsen utgör vidare ett nedsättande omdöme om minnet av den avlidne, vilket utgör ett brott enligt 189 § i StGB. En anhörig till den avlidne kan i sådana fall ange brottet till åtal (194 (2) § StGB). Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

Förnekande av andra folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott kan vara straffbart inom ramen för en bestämmelse om "belöning och godtagande av brott". Bestämmelsen bestraffar den som offentligen eller inför en församling "god-

³¹ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 5.

³² Se 6(1) § i den folkrättsliga strafflagen, Völkerstrafgesetzbuch, vad gäller definitionen av folkmordshandlingar.

tar” bland annat folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller aggressionsbrott, om gärningen är ägnad att störa den allmänna ordningen. Brottet kan också begås genom att dela ut material.³³

EU-kommissionen har genom en formell underrättelse uppmanat Tyskland att fullt ut och på ett korrekt sätt införliva rasismrambeslutet. Kommissionen har riktat kritik gällande genomförandet av artikel 1.1 c, som avser förnekande av vissa allvarliga internationella brott enligt Romstadgan.³⁴

Den 20 oktober 2022 antog den tyska förbundsdagen (det tyska parlamentets underhus) en lag om ändring av StGB genom ett tillägg till 130 §, vilket ska klargöra att det beteende som beskrivs i artikel 1.1 c i rambeslutet är straffbart. Lagändringen trädde i kraft den 9 december 2022.³⁵

9.2.4 Utvecklingen i Norden

De nordiska ländernas lagstiftning har ur ett europeiskt perspektiv stuckit ut på så sätt att den endast har straffbelagt hets mot folkgrupp i olika tappning och inte alls befattat sig med minnet av historiska händelser på ett sådant direkt sätt som lagstiftningen i det kontinentala Europa har gjort. I Sverige och Finland, vilka är de nordiska länder som omfattas av kraven i rasismrambeslutet, har man dock ansett sig uppfylla kriminaliseringskraven genom sådana mer allmänna bestämmelser.

9.2.5 Lagstiftningen i ett urval av de nordiska länderna

Danmark

Förnekelse av Förintelsen eller av andra internationella brott är inte i sig en kriminaliserad gärning i Danmark. Den danska regeringen presenterade i januari 2022 en handlingsplan mot antisemitism och enligt vad som framgår av den är någon sådan kriminalisering inte heller planerad.³⁶

³³ 140 (2), 126 (1. 3) och 138 (1. 5) §§ StGB.

³⁴ EU-kommissionens överträdelsebeslut INFR(2021)2220. Se pressmeddelande INF/21/6201. Båda daterade den 2 december 2021.

³⁵ Drucksache 20/4085 från den tyska förbundsdagen, av den 19 oktober 2022.

³⁶ Handlingsplan mot antisemitisme, Justitsministeriet, januari 2022, www.regeringen.dk.

Det finns dock lagstiftning som i princip motsvarar den svenska regleringen om hets mot folkgrupp. Bestämmelsen finns i den danska straffelovens kapitel 27 om frid- och ärekränkning, i 266 b §. Bestämmelsen omfattar den som offentligt, eller som med avsikt att sprida i en större krets, gör ett uttalande eller lämnar annat meddelande genom vilket en grupp personer hotas, hånas eller nedvärderas på grund av sin ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, tro eller sexuella läggning. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Vid straffbestämningen ska det beaktas som en särskilt försvårande omständighet om det är fråga om något som har karaktär av propagandaverksamhet.³⁷

Liksom i Sverige kan motivet till ett brott utgöra en försvårande omständighet vid straffbestämningen, oavsett vilket brott det är fråga om. Enligt den danska straffeloven ska det beaktas som en försvårande omständighet om gärningen är baserad på någon annans etniska ursprung, trosuppfattning, sexuella läggning eller liknande omständighet (10 kap. 81 § sjätte punkten).

Rasismrambeslutet har trätt i kraft i förhållande till Danmark.³⁸ Enligt 2014 års rapport från EU-kommissionen har Danmark inte några särskilda regler som genomför rambeslutets artikel 1.1 c och d.³⁹ Eftersom Danmark inte fullt ut deltar i det straffrättsliga samarbetet inom EU har EU-kommissionen dock inte befogenhet att inleda ett överträdelseärende mot Danmark med anledning av dess genomförande av rasismrambeslutet.⁴⁰

³⁷ ”§ 266 b. Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpene omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.”

³⁸ Uppgift från det Europeiska rättsliga nätverkets (European Judicial Network) hemsida den 29 april 2022,

https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat/SV/60.

³⁹ EU-kommissionens rapport till EU-parlamentet och rådet om genomförandet av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, COM SWD (2014)27 final.

⁴⁰ Se särskilt artikel 2 i protokoll 22, om Danmarks ställning, till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. EUT C 326/299, 26.10.2012.

Finland

Gärningen förintelseförnekelse är inte som sådan kriminaliserad i Finland. Inte heller är någon annan förnekelsegärning kriminaliserad.

Liksom i Danmark finns det dock en bestämmelse om hets mot folkgrupp. Den finska bestämmelsen motsvarar i princip den svenska regleringen om hets mot folkgrupp. En skillnad är dock att bestämmelsen finns i den finska strafflagens kapitel 11 om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten och inte, som i Sverige, i kapitlet om brott mot allmän ordning. Bestämmelsen, som återfinns i 10 §, omfattar den som för allmänheten tillgängliggör eller annars bland allmänheten sprider eller för allmänheten tillhandahåller information, åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Det finns även en bestämmelse om grov hets mot folkgrupp i 10 a §. Den omfattar fall då det vid hets mot folkgrupp uppmanas eller förleds till 1) folkmord eller förberedelse till sådant, brott mot mänskligheten, grovt brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse, grov krigsförbrytelse, mord eller dråp begånget i terroristiskt syfte, eller till 2) annat grovt våld än det som avses i första punkten så att den allmänna ordningen och säkerheten klart äventyras genom gärningen. Därutöver krävs att hetsen som helhet är att bedöma som grov. För grov hets mot folkgrupp döms till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.⁴¹

Även om det alltså inte finns någon uttrycklig kriminalisering av förnekelsegärningar anses dock – liksom i Sverige – en förnekelsegärning kunna omfattas av hetsbrottet. Detta gäller i synnerhet sådana rasistiska och främlingsfientliga gärningar där någon gillar eller rättfärdigar folkmord eller brott mot mänskligheten. Ett sådant ogrundat förringande i strid med historiska faktauppgifter kan anses kränka eller hota den folkgrupp som en gång i tiden utsatts för brott. Det finns ett lagakraftvunnet domstolsavgörande som avser detta (Helsingfors hovrätts dom 25.5.2007 nr 1662).⁴²

⁴¹ Den finska strafflagens 11 kap. 10 och 10 a §§, (13.5.2011/511).

⁴² Den finska regeringens proposition RP 317/2010 rd, s. 19 f.

Offentligt försvar av folkmord eller brott mot mänskligheten kan också, beroende på omständigheterna, anses utgöra offentlig uppmaning till brott eller ärekränkingsbrott.⁴³

I 6 kap. 5 § i strafflagen finns vidare en bestämmelse om straffskärpning. Enligt punkten 4 ska det i försvårande riktning beaktas att brottet begåtts utifrån ett motiv som baseras på ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller utifrån ett annat motiv som är jämförbart med dessa.

EU-kommissionen har formellt underrättat Finland om att den har inlett ett överträdelseärende och uppmanat Finland att fullt ut införliva rasismrambeslutet. Den kritik som har riktats mot Finland gällande artikel 1.1 c och d är i huvudsak densamma som har riktats mot Sverige, nämligen att det saknas kriminalisering av offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av internationella brott och av Förintelsen.⁴⁴

Norge

Inte heller i Norge är förintelseförnekelse i sig, eller någon annan förnekelsegärning, uttryckligen förbjuden.

Den norska regeringen har lagt fram två handlingsplaner som berör ämnet; en mot antisemitism⁴⁵ och en mot ”hatfulle ytringer”⁴⁶. Inte i någon av dessa framgår att regeringen har för avsikt att kriminalisera förintelseförnekelse.

Norge har, liksom Finland och Danmark, en lagstiftning som i princip motsvarar det svenska brottet hets mot folkgrupp. I den norska straffelovens kapitel 20 om värn av den offentliga ron, ordningen och säkerheten finns bestämmelsen i 185 §.⁴⁷ Bestämmelsen omfattar inledningsvis den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet offentliggör ett diskriminerande eller hatiskt uttalande. Som ett diskriminerande eller hatiskt uttalande anses att hota eller förnedra någon,

⁴³ Ibid.

⁴⁴ EU-kommissionens överträdelsebeslut INFR(2020)2320. Se pressmeddelande INF/21/441. Båda daterade den 18 februari 2022.

⁴⁵ *Action plan against antisemitism 2021–2023 – a continuation*, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, www.regjeringen.no.

⁴⁶ *The Government's Strategy against Hate Speech 2016–2020*, The Norwegian Ministry of Children and Equality, www.regjeringen.no.

⁴⁷ Bifogad till lag 7 mars 2008 nr 4, ändrad genom 19 juni 2009 nr 74, 4 dec 2020 nr 135 (i.kr. 1 januari 2021, m.m. 4 dec 2020 nr 2592).

eller främja hat, förföljelse eller förakt mot någon på grund av hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung, religion eller trosuppfattning, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck eller funktionshinder. Även användning av symboler omfattas. För ett sådant brott är straffet böter eller fängelse i högst tre år. Bestämmelsen omfattar vidare den som, i närvaro av andra, avsiktligt eller av grov oaktsamhet riktar ett sådant uttalande till någon som drabbas av uttalandet med avseende på de grunder som omfattas av bestämmelsen. Straffet för ett sådant brott är böter eller fängelse i högst ett år.⁴⁸

Bestämmelsens senare del, om uttalanden riktade mot enskilda, är något som särskiljer den norska regleringen. Inte i något av de andra undersökta nordiska länderna finns en sådan uttrycklig reglering av brott mot individer. För svenskt vidkommande är dock Högsta domstolens avgörande ”Kommentaren i Facebook-gruppen”, NJA 2020 s. 1083, av intresse vad gäller gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna. Domstolen fann att en kommentar med nedsättande innehåll som spridits via sociala medier som enligt sin formulering var riktad mot en enskild individ ändå ansågs uttrycka missaktning för en religiös grupp. Meddelandet medförde därför ansvar för hets mot folkgrupp.

Liksom i Danmark och Finland kan motivet till ett brott beaktas som en försvårande omständighet vid straffbestämningen. Rätten kan då vid straffets bestämmande väga in att ett brott har sin bakgrund i någon annans religion eller övertygelse, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionshinder eller andra omständigheter med avseende på grupper med särskilt behov av skydd (14 kap. 77 § punkten i).

⁴⁸ ”Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a. hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b. religion eller livssyn,
- c. seksuelle orientering,
- d. kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e. nedsatte funksjonsevne.”

9.3 Kort om åtgärder mot förintelseförnekelse i Europarådet och FN

Förnekelse av Förintelsen har föranlett åtgärder inom Europarådet och FN.

Europarådet har under en längre tid arbetat mot förnekande av Förintelsen. Särskilt kan nämnas tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-brottslighet, som antogs 2003, om kriminalisering av handlingar av rasistisk och främlingsfientlig karaktär som begås genom datorsystem.⁴⁹ Artikel 6 kräver att medlemsstaterna ska kriminalisera distribution eller annat tillgängliggörande av material som förnekar, grovt minimerar, godtar eller motiverar handlingar som utgör folkmord eller brott mot mänskligheten, om materialet är tillgängligt för allmänheten genom ett datorsystem. Även enligt denna konvention kan medlemsstaterna begränsa straffbarheten till att avse endast sådana gärningar som avser brott som har fastställts av internationella tribunaler inrättade i enlighet med relevanta internationella traktater och vars jurisdiktion är erkänd av den aktuella medlemsstaten.⁵⁰ Sverige har tillträtt tilläggsprotokollet, men har reserverat sig gällande artikel 6. Reservationen består i att Sverige har angett att det i den svenska lagen krävs att gärningar som omfattas av artikel 6 även sker med avsikt att uppmuntra till hat, diskriminering eller våld mot någon individ eller grupp av individer, baserad på ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung eller religion för att vara straffbara.⁵¹

Också inom FN har förnekelse av Förintelsen uppfattats som ett problem som kräver åtgärder. Den 13 januari 2022 antog generalförsamlingen en resolution som fördömer all typ av förnekande eller förvanskning av Förintelsen som en historisk händelse. Resolutionen uppmanar även medlemsstaterna att bland annat utbilda framtida generationer och uppmana företag inom sociala medier att vidta aktiva åtgärder för att bekämpa antisemitism och förnekelse eller förvansk-

⁴⁹ *Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems* (ETS No. 189).

⁵⁰ European Parliamentary Research Service, *Holocaust denial in criminal law*, s. 3.

⁵¹ Se Europarådets hemsida för gällande reservationer: www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=189&codeNature=0 (hämtad 2023-02-14).

ning av Förintelsen.⁵² Resolutionen bygger på två tidigare resolutioner om förintelseförnekelse, från 2005 respektive 2007.⁵³

⁵² FN:s generalförsamlings resolution A/76/L.30 av den 13 januari 2022.

⁵³ FN:s generalförsamlings resolutioner 60/7 av den 1 november 2005 och 61/255 av den 26 januari 2007.

10 Överväganden och förslag

10.1 Det finns behov av en tydligare kriminalisering

10.1.1 Inledande utgångspunkter för kommitténs bedömning

Enligt våra ursprungliga direktiv ska vi ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av Förintelsen samt andra folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Vid vårt ställningstagande har vi beaktat tre huvudsakliga utgångspunkter som anges i våra direktiv.

För det första anges att det finns anledning att försöka undvika att det överträdelseärende som har inletts mot Sverige resulterar i en fördragsbrottstalan i EU-domstolen. I sammanhanget kan nämnas att EU-kommissionen under hösten 2022 angett att kommissionens intention är att gå vidare med överträdelseprocesser om så behövs för att tillse korrekt genomförande av rasismrambeslutet i medlemsstaterna.¹

För det andra framgår av direktiven att det kan ifrågasättas om den nuvarande svenska lagstiftningen innebär ett tillräckligt tydligt avståndstagande från bland annat förnekelse av folkmord.

För det tredje konstateras att det kan finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på de gärningar som omfattas av rasismrambeslutets krav på kriminalisering.

Enligt direktiven ska vi även ta ställning till om en eventuell kriminalisering ska ske inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Vid den bedömningen finns det, enligt direktiven, skäl att beakta att lagstiftarens utgångspunkt hittills har varit att tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp fullt ut bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse. Vidare

¹ EU-kommissionens meddelande *Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar* till bl.a. parlamentet, COM(2022) 518 final, den 13 oktober 2022, s. 6.

gäller vissa allmänna principer på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden som ska beaktas. Sammanfattningsvis kan sägas att alla begränsningar av yttrandefriheten, särskilt de som avser tryckt skrift och andra grundlagsskyddade framställningar, ska minimeras och vara så få och så tydliga som möjligt.

Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi även ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp uttryckligen bör omfatta dels uppmaningar till våld, dels gärningar riktade mot enskilda individer i de skyddade grupperna.

För det fall att vi anser att lagstiftningen bör ändras ingår det i uppdraget att lämna lagförslag. Detta gäller också om vi anser att ändringar bör införas inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden.

10.1.2 Det finns flera skäl för att förtydliga lagstiftningen

Bedömning: Den svenska strafflagstiftningen bör förtydligas i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet. Det finns därutöver ytterligare skäl för att förtydliga lagstiftningen.

Gärningen uppmaning till våld med åberopande av bland annat etniskt ursprung

Bakgrund

Enligt artikel 1.1 a i rasismrambeslutet ska medlemsstaterna straffbelägga offentliga uppmaningar till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Enligt artikel 1.2 får medlemsstaterna i fråga om punkten 1 välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

EU-kommissionen har framfört kritik mot Sveriges genomförande av artikel 1.1 a. Kritiken gäller främst att det i den svenska lagstiftningen saknas ett uttryckligt omnämnande av gärningen uppmaning till våld med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Regeringen har framfört att uppmaningar till våld, såsom de beskrivs i rasismrambeslutet, omfattas av strafflagstiftningen, om än inte ordagrant. Regeringen har hänvisat till bestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga hot i 16 kap. 8 §, 16 kap. 5 § och 4 kap. 5 § brottsbalken. Regeringens argumentation i överträdelseärendet finns sammanfattad i kapitel 3.

Kommitténs bedömning

Vad gäller gärningar bestående i uppmaningar till våld med åberopande av bland annat etniskt ursprung är ett antal svenska straffbestämmelser aktuella i frågan om rambeslutet har genomförts korrekt.

I första hand kan straffbestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken beaktas. Bestämmelsen straffbelägger bland annat gärningar bestående i att muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning, eller i annat meddelande till allmänheten, offentligen uppmana eller annars söka förleda till brottslig gärning. Att notera är att bestämmelsen omfattar alla typer av uppmaningar till brott, även sådana som inte består i uppmaningar till våld. Eftersom bestämmelsen inte särskilt beaktar gärningar riktade mot de enligt rambeslutet skyddade grupperna kan den emellertid inte anses helt tydlig i förhållande till artikel 1.1 a i rambeslutet.

Uppmaningar till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung kan även omfattas av straffbestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § brottsbalken. I bestämmelsen straffbeläggs att hota någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Vad gäller denna bestämmelse kan noteras att för straffbarhet krävs att hotet, bestående i till exempel uppmaningar till våld mot en person eller dennes familj, måste komma den hotade till del antingen personligen eller genom att förmedlas till denne på något sätt. Detta faktum illustrerar något som kommissionen har pekat på i sin kritik; att bestämmelsen helt enkelt avser en annan sorts gärningar än uppmaningar till våld – det vill säga hot. Bestämmelsen om olaga hot kan därför inte sägas avse uppmaningar som sådana. Därutöver beaktar inte heller denna bestämmelse sär-

skilt gärningar riktade mot de skyddade grupperna. Den kan därför sägas vara endast mindre relevant för genomförandet av rambeslutet.

Den straffbestämmelse som i stället är i allra högsta grad relevant för genomförandet av rambeslutet är bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som finns i 16 kap. 8 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen döms för hets mot folkgrupp den som genom ett uttalande eller annat meddelade som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Inledningsvis kan det konstateras att uppmaningar till våld inte uttryckligen straffbeläggs enligt bestämmelsen. Frågan är dock om uppmaningar till våld ändå kan anses omfattas av bestämmelsen.

Uppmaningar till våld med åberopande av bland annat etniskt ursprung kan inledningsvis ses som hot mot en skyddad grupp och därför omfattas av bestämmelsen. Att märka i detta sammanhang är att begreppet hot i bestämmelsen om hets mot folkgrupp är att förstå enligt allmänt språkbruk, det vill säga att det har en bredare betydelse än vad som stadgas i bestämmelsen om olaga hot.²

Det kan också tänkas att en uppmaning till våld indirekt uttrycker missaktning för den grupp som våldsuppmaningen avser.

Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp bestod den brottsliga gärningen i att offentligen hota, förtala eller smäda en folkgrupp av visst slag. Genom en lagändring 1971 formulerades paragrafen om och rekvisitet missaktning infördes. Vid lagändringen anförde den föredragande departementschefen vid lagrådsremissen bland annat att med uttrycket missaktning avsågs att låta även andra kränkande omdömen än sådana som kunde bedömas som förtal och smädelser bli straffbara. Vidare anfördes att det för straffbarhet borde räcka med att ett uttalande om till exempel en viss folkgrupp var nedsättande för dess anseende. Samtidigt framhölls att det å andra sidan inte var meningen att omdömen som inte överskred gränserna för en saklig kritik av vissa folkgrupper skulle falla inom det straffbara området.³ Vid ärendets behandling i riksdagen uttalade första lagutskottet bland annat att begreppet missaktning måste tolkas med viss försiktighet samt att det inte borde

² Prop. 2001/02:59 s. 14.

³ Första lagutskottets utlåtande, 1970:L1u41, s. 23. Se även s. 42 f. ang. departementschefens inställning till Lagrådets kritik.

innefatta alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur, utan att det för straffbarhet borde krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande folkgruppen i fråga.⁴

Mer precist kan missaktning avse förakt, hånfull överlägsenhet, kränkande nedvärdering och liknande. Men ordet kan användas också för avsevärt mindre grova men ändå klandervärda beteenden, till exempel förnedrande, förolämpande eller stötande yttringar eller bara respektlöshet. Innebörden kan därför inte sägas vara helt entydig.⁵ Andra exempel på uttryck för missaktning kan vara nazistiska symboler, nazistiska slagord, nidsbilder av folkgruppen eller invektiv. Även hyllningar av en folkgrupp som samtidigt kan uppfattas som nedsättande för en annan folkgrupp kan enligt förarbetena utgöra hets mot folkgrupp.⁶

Högsta domstolen har i avgörandet NJA 1982 s. 128 uttalat sig om rekvisitet missaktning. Avgörandet gällde frågan om ett meddelande på en skylt, på vilken angavs att ”zigenare” inte fick beträda en campingplats, är att betrakta som hets mot folkgrupp. Högsta domstolen konstaterade att skylten inte uttryckligen innehöll något kränkande omdöme om folkgruppen ”zigenare”. Domstolen ansåg dock att genom förbudet att beträda campingplatsen, vilket enligt texten på skylten riktade sig till folkgruppen över lag, uttrycktes indirekt ett omdöme om gruppens egenskaper och uppträdande som måste anses nedsättande för deras anseende. Detta nedsättande omdöme utgjorde enligt domstolen ett sådant uttryck för missaktning som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Uppmaningar till våld mot en folkgrupp eller en annan sådan grupp med anspelning på bland annat etniskt ursprung torde vara att bedöma i analogi med Högsta domstolens avgörande om skylten på campingen. Det vill säga att en sådan uppmaning till våld som riktas mot folkgruppen över lag indirekt uttrycker ett omdöme om gruppens egenskaper och uppträdande som måste anses nedsättande för dess anseende; gruppens egenskaper är så lågt värderade att gruppen bör utsättas för våld. I praxis finns exempel på att rekvisitet har tolkats

⁴ Första lagutskottets utlåtande, 1970:L1u41, s. 50.

⁵ Justitierådet Mattssons skiljaktiga mening i avgörandet ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083.

⁶ Prop. 2001/02:59 s. 15.

på det sättet.⁷ I praxis finns vidare exempel på att uppmaningar till våld mot en folkgrupp också kan tolkas som hot mot folkgruppen och därmed omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.⁸

Mot denna bakgrund kan det konstateras att det i en svensk straffrättslig kontext framstår som klart att uppmaningar till våld mot en skyddad grupp kan omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp, såsom i vart fall indirekt missaktning eller hot mot den utsatta gruppen.

Utöver de nu nämnda straffbuden är även straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken av intresse i sammanhanget. Enligt denna bestämmelse ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet – vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp – särskilt beaktas om ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Denna bestämmelse gör det möjligt att inom ramen för straffskalan av främst brottet uppvigling beakta att en uppmaning till våld sker med åberopade av bland annat etniskt ursprung.

Regeringen har angett att genomförandet av artikel 1.1 a i rasismrambeslutet har skett genom samtliga nu nämnda paragrafer. EU-kommissionen har emellertid framfört att ett genomförande genom flera straffbestämmelser leder till en fragmentisering som gör lagstiftningen såväl otydlig som ineffektiv.

Vi gör bedömningen att en tydligare kriminalisering av gärningen att uppmana till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung bör införas i den svenska strafflagstiftningen.

Vår sammantagna bedömning i denna del är att den svenska lagstiftningen straffbelägger gärningar som består i uppmaningar till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung. Såväl bestämmelsen om hets mot folkgrupp som bestämmelserna om uppvigling och olaga hot kan tillämpas, och de senare kan även tillämpas tillsammans med straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken. Samtidigt kan det konstateras att gärningen uppmaning till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung

⁷ Se t.ex. gärningsbeskrivning och tingsrättens resonemang i en dom som överprövades av Hovrätten över Skåne och Blekinge i dom den 31 mars 2020 i mål nr B 50-20, (prövningstillstånd inte meddelat i Högsta domstolen).

⁸ Se t.ex. mål nr B 1934-13, dom meddelad den 25 mars 2014 av Göta hovrätt.

inte som sådan är uttryckligt kriminaliserad i en straffbestämmelse. Detta anser vi bör förtydligas, bland annat i syfte att tydliggöra den svenska lagstiftningen i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet.

Det finns dock, utöver detta, flera skäl för att lagstiftningen bör förtydligas.

Först och främst kan det konstateras att strafflag ska vara tydlig och klar och att den inte heller får tolkas på ett sådant sätt att den utsträcks utöver vad ordalydelsen tillåter. Dessa två straffrättsliga grundsatser, som brukar benämnas obestämdhetsförbudet och analogiförbudet, ingår i den så kallade legalitetsprincipen.⁹ Det får anses följa av denna princip att strafflag ska vara så tydlig som möjligt. Att förtydliga straffbudet har således ett värde i sig, som främst handlar om den enskildes rättssäkerhet.

Vidare torde en tydligare straffbestämmelse skapa bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att tolka och tillämpa straffbestämmelsen, vilket kan förväntas leda till en effektivare lagföring.

Ett ytterligare skäl är att det skulle innebära ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda och gärningar bestående i att uppmana till våld med hänvisning till exempelvis etniskt ursprung, hudfärg eller religiös tillhörighet. Strafflagstiftningen uttrycker de värden som samhället gemensamt står bakom. Som visats i kapitel 5 finns i Sverige en tendens till ökad hatbrottslighet. Det finns därmed skäl för samhället att tydligare ta ställning mot sådan brottslighet. Det finns även mot denna bakgrund skäl att förtydliga kriminaliseringen.

Sammanfattningsvis menar vi att den svenska lagstiftningen bör förtydligas i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet i denna del samt att det även i övrigt finns skäl för ett sådant förtydligande.

Vi föreslår att förtydligandet ska ske genom en ändring av den bestämmelse i svensk rätt som behandlar hetspropaganda på bland annat rasistiska grunder, det vill säga bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Det förtydligande av bestämmelsen som föreslås utvecklas närmare nedan.

⁹ Se 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, art. 7 i Europakonventionen, 1 kap. 1 § brottsbalken samt 5 § första stycket BrP.

Förnekelsegärningar

Bakgrund

Enligt rasismrambeslutets artikel 1.1 c och d är medlemsstaterna skyldiga att straffbelägga offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Romstadgan, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot humaniteten som de definieras i Nürnbergtribunalens stadga, om gärningen riktas mot bland annat en folkgrupp och begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot gruppen i fråga.

EU-kommissionens kritik mot den svenska strafflagstiftningen kan i denna del sammanfattas på så sätt att bristen på en straffbestämmelse som uttryckligen straffbelägger sådana gärningar innebär att rambeslutet inte genomförs korrekt i fråga om artikel 1.1 c och d. Regeringen har å sin sida ansett att Sverige genomför rambeslutet främst genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken (se kapitel 3 för en sammanfattning av regeringens svar på den formella underrättelsen).

Kommitténs bedömning

I fråga om gärningar bestående i förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av bland annat folkmord, som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat gentemot en folkgrupp, kommer främst straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i fråga vad gäller frågan om rambeslutet är korrekt genomfört.

Såsom har utvecklats ovan kan missaktning uttryckas såväl direkt som indirekt. Kortfattat kan konstateras att även yttranden som utgör förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser som uttrycks på ett sådant sätt att yttrandet är ägnat att uppmana till våld eller hat mot den aktuella folkgruppen, ofta torde vara att bedöma som i vart fall indirekt missaktning och alltså omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Att exempelvis påstå att folkmordet i Rwanda endast är ett påhitt fabricerad av de lögnaktiga tutsierna för politiska syften torde vara att bedöma som hets mot folkgrupp.

Vidare yttras ofta sådana påståenden i ett sammanhang som medför att påståendet kan ses som en del av ett mer omfattande uttalande eller meddelande, vilket som helhet är straffbart. Ett exempel finns i hovrättsavgörandet RH 1991:20. I målet dömdes en ansvarig utgivare för ett närradioprogram för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp på grund av uttalanden bestående bland annat i ifrågasättande av Förintelsen jämte diverse andra kränkande påståenden. I fråga om förnekelse av Förintelsen konstaterade hovrätten i domen att det måste anses tillåtet att i det aktuella sammanhanget förneka att Förintelsen har ägt rum, men att det också gjorts beskyllningar som fått en sådan utformning att det ”hos lyssnaren frammanas en bild av den särdeles lögnaktige juden som inte skyr några medel för att nå sina syften” och att uttalandena därför gett klart uttryck för missaktning för den judiska folkgruppen som sådan.

Även andra omständigheter kring ett uttalande eller meddelande kan innebära att det är att bedöma som hets mot folkgrupp. Ett exempel på det är en nyligen meddelad dom från Falu tingsrätt avseende yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Den ansvariga utgivaren för en databas (webbplats) fälldes för publiceringar av artiklar med bilder och bildtexter som skildrade en projicering av orden ”Förintelsen är en bluff” på en synagoga i Malmö i anslutning till att Malmö internationella forum till hågkomst av Förintelsen hölls.¹⁰ Tingsrätten pekade i domen bland annat på att projiceringen skedde på en synagoga, men beaktade även artikelns underton och gjorde slutligen en sammantagen bedömning som mynnande ut i att bilden och bildtexten uttrycker missaktning.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att fall av offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt Romstadgan samt brott mot freden, krigsförbrytelser brott mot humaniteten enligt Nürnbergtribunalens stadga – som görs på ett sådant sätt att gärningen är ägnad att uppmana till våld eller hat mot en skyddad grupp – är straffbara som hets mot folkgrupp. Vi har inte kunnat identifiera någon sådan gärning som inte skulle omfattas av den nu gällande kriminaliseringen. Att sådana yttranden omfattas av 16 kap. 8 § om hets mot folkgrupp kan dock inte utläsas uttryckligen av lagtexten. Detta anser vi bör förtydligas, och då särskilt i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet.

¹⁰ Falu tingsrätts dom den 15 december 2022 i mål nr B 982-22.

Därutöver anser vi att det finns ytterligare skäl till att ett sådant förtydligande bör ske. Såsom utvecklats tidigare har ett förtydligande ett egenvärde. Det kan också förväntas att det skulle bidra till en effektivare lagföring.

Gärningen att förneka ett folkmord kan vidare sägas ingå som en del i alla folkmord. Gärningen är på så vis också en fortsättning av själva brottet. Det är tydligt att förnekelsen är en kränkning av de överlevande och andra berörda, såsom deras släktingar. I detta sammanhang kan påminnas om att det i Sverige i dag finns överlevare och berörda från även andra folkmord än Förintelsen, exempelvis folkmordet i Rwanda och folkmordet i Srebrenica. Även i fråga om övriga aktuella internationella brott, såsom brott mot mänskligheten, kan förnekelsen ses som en fortsättning av själva brottet (se kapitel 6 för en närmare redogörelse av dessa frågor). Gärningen att förneka brottet är alltså kränkande på ett särskilt sätt och den bör även av det skälet tydligt kriminaliseras.

Ett ytterligare viktigt skäl till att ett förtydligande bör ske är att det uttrycker ett klart avståndstagande från gärningar som innebär förnekande, urskuldande och uppenbart förringande av de allvarligaste internationella brotten. Att göra ett sådant avståndstagande får av flera skäl anses angeläget.

Det kan konstateras att förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av de allvarligaste internationella brotten som sker på ett sådant sätt att yttrandet i fråga är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot en folkgrupp är ett uttryck för rasism.

Detta är tydligt i fråga om förnekande eller förringande av Förintelsen. Förintelseförnekelse och förintelseförvanskning bygger på antisemitiska idéströmningar, det vill säga en kulturell förförståelse i form av fördomar om judar.

Som redogörs för i kapitel 5 förekommer antisemitiska föreställningar i den svenska befolkningen i en inte helt ringa omfattning. I en studie år 2020 fann man att traditionella och förintelserelaterade antisemitiska föreställningar återfanns i starkare intensitet hos 5 procent av befolkningen och i svagare intensitet hos 14 procent av befolkningen. Även om 2020 års studie visade på att attityderna i den svenska befolkningen till judar överlag är mer positiv i jämförelse med vad som visades i en studie som utfördes år 2005, konstaterar studiens författare att 5 procent är en betydande minoritet i den svenska befolkningen. Detta blir särskilt tydligt då man betänker att

det brukar uppskattas att det finns omkring 15 000–20 000 judar i Sverige och att 5 procent av Sveriges befolkning motsvarar drygt en halv miljon individer. Antisemitiska hatbrott förekommer i Sverige och hets mot folkgrupp är ett av de vanligare hatbrott som begås mot den judiska gruppen. Det bör i sammanhanget också beaktas att internet innebär en möjlighet att snabbt och effektivt sprida budskap, även hatiska sådana. Även en förhållandevis liten grupp individer kan alltså sprida omfattande hatpropaganda, till exempel i form av hets mot folkgrupp. Således kan det konstateras att antisemitismens utbredning och de antisemitiska hatbrotten behöver motarbetas ytterligare i Sverige.

Att specifikt upprätthålla minnet av Förintelsen är viktigt även av andra skäl. Ett sådant skäl är att den generation som överlevde Förintelsen snart inte längre finns kvar. Detsamma gäller de människor som bevittnade Förintelsen på avstånd och som kan berätta om den förödelse som den nazistiska politiken innebar, dels i form av folkmord och våld, dels i form av andra typer av förtryck. När dessa personer inte längre finns och kan vittna om vad Förintelsen innebar är det särskilt angeläget att lägga fast ett gott skydd i lagen för att skydda samhället från olika typer av hetspropaganda.

Vad gäller förnekelse av Förintelsen tror vi att det kan vara särskilt viktigt att i undervisningsmiljöer kunna peka på att svenska staten har infört bestämmelser som skyddar Förintelsens minne och att det på så vis inte går att ifrågasätta att den har ägt rum. Straffbestämmelsen kan på så sätt utgöra ett pedagogiskt verktyg som kan användas främst i förhållande till ungdomar.

Förintelsen kan också ses som en varning om vad som kan ske i ett samhälle när hatpropaganda riktas mot olika grupper samtidigt som demokratiska och rättsstatliga principer och institutioner monteras ned. Motverkande av förnekelse och förvanskning av Förintelsen handlar därför även om att bevara de demokratiska institutionerna och de värden som den svenska grundlagen vilar på, såsom frihet och värdighet (se 1 kap. 2 § regeringsformen).

Utöver detta kan även andra grupper utsättas för förnekelsegärningar kopplade till andra världskriget. Också romer var utsatta för ett folkmord och förföljdes och mördades under andra världskriget. Även funktionsnedsatta personer, homosexuella, polacker och andra föll offer för den nazistiska folkmordpolitiken. Att motverka förnekelse och förvanskning av Förintelsen och folkmordspolitiken

handlar alltså också om att upprätthålla minnet även av vad dessa grupper har utsatts för och att motverka hat mot andra minoriteter och grupper än judar. På så sätt är motverkande av dessa idéströmningar en del i ett samlat grepp mot rasism och liknande former av fientlighet.

Även andra folkmord och allvarliga internationella brott mot folk-rätten än Förintelsen omfattas dock av rasismrambeslutet enligt dess artikel 1.1 c. Också i fråga om dessa brott är yttranden som består i förnekelse, urskuldande eller flagrant förringande, och som sker på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat mot en skyddad grupp eller enskild i en sådan grupp, kränkande. Även sådana diskurser reproducerar fördomar och leder till ökat hat på bland annat rasistiska grunder. Behovet av rättvisa, upprättelse, försoning och hänsyn till offren och deras anhöriga gör att ett demokratiskt samhälle bör bekämpa förnekelse och förvanskning av alla folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser samt aggressionsbrott.

Sammanfattningsvis menar vi att den svenska lagstiftningen bör förtydligas i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet i denna del. Som framgått anser vi även att det utöver detta finns flera tungt vägande skäl till ett förtydligande.

Vi föreslår att förtydligandet ska ske genom att det införs ett särskilt straffansvar i ett nytt andra stycke i lagrummet om hets mot folkgrupp. Det förtydligande av bestämmelsen som föreslås utvecklas närmare nedan.

Hetsgärningar mot enskilda i en skyddad grupp

Bakgrund

Rasismrambeslutets artikel 1 avser gärningar mot såväl grupper som enskilda individer. EU-kommission har framfört kritik bestående i att den svenska lagstiftningen inte genomför rambeslutet korrekt såvitt avser gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna. Kommissionen har i sammanhanget betonat att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte uttryckligen omfattar enskilda och har vidare anfört att varken bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § eller bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken specifikt straffbelägger gärningar som sker med åberopade av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Regeringens inställning till kritiken kan sammanfattas som att uttalanden om enskilda i många fall omfattas av hets mot folkgrupp och att det, om så inte är fallet, finns andra straffbestämmelser som kan tillämpas, såsom bestämmelserna och uppvigling och olaga hot i 4 kap. 5 § respektive 16 kap. 5 § brottsbalken (se kapitel 3 för en sammanfattning av regeringens svar på den formella underrättelsen).

Kommitténs bedömning

Det bör inledningsvis klargöras att rambeslutets alla nu aktuella delar – punkt a, c och d i artikel 1 – uppställer samma krav i fråga om att strafflagstiftningen ska skydda också enskilda. Det innebär att de ändringar som vi föreslår i de övriga delarna av bestämmelsen om hets mot folkgrupp behöver formuleras på ett sådant sätt att de omfattar också gärningar som avser enskilda. Det gäller även bestämmelsen i övrigt.

Vi gör således bedömningen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp bör ändras så att brottstypen uttryckligen omfattar även hetsgärningar som avser en enskild person i de skyddade grupperna. Nedan utvecklar vi skälen för den bedömningen.

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp kriminaliserar enligt den nuvarande lydelsen olika typer av hatiska yttranden som tar sikte på ett kollektiv – en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer – och som sker med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Bestämmelsen har vidare placerats i 16 kap. brottsbalken som behandlar brott mot allmän ordning. Det råder alltså ingen tvekan om att brottstypen till dess ordalydelse uttryckligen omfattar endast yttranden om grupper och att brottet anses begånget mot den allmänna ordningen.

I avgörandet ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083, har dock Högsta domstolen slagit fast att ett meddelade som enligt sin formulering är riktat mot en enskild individ ändå kan uttrycka missaktning för en grupp och därför medföra ansvar för hets mot folkgrupp. Domstolen fann att ordalagen i det meddelande som var aktuellt i målet, sammantaget med att meddelandet lämnades i omedelbar anslutning till en artikel, förmedlade ett nedsättande budskap om den religiösa grupp som den enskilda individen tillhörde och som

gick ut på att gruppen är benägen att begå en viss typ av allvarliga brott. Att märka är dock att brottet hets mot folkgrupp endast ansågs ha begåtts mot den aktuella religiösa folkgruppen som kollektiv. Den enskilde som uttalandet gällde får således endast ett indirekt skydd såsom ingående i den religiösa gruppen.

Ett missaktande uttalande om en enskild individ, eller som riktas mot denne, i egenskap av att han eller hon exempelvis tillhör en viss etnisk grupp kan alltså enligt den nuvarande lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte begås direkt mot denne. Vi anser dock att det finns skäl som talar för att uttalanden och meddelanden som består i hetsgärningar och som avser en enskild i en skyddad grupp ska anses vara begångna också mot denne direkt och inte enbart mot den skyddade gruppen.

I sammanhanget ska dock särskilt anmärkas att det ofta är så att en person som gör sig skyldig till hets mot folkgrupp samtidigt gör sig skyldig till ett annat brott som anses begånget mot den enskilde. Det kan i sådana fall till exempel vara fråga om ofredande enligt 4 kap. 7 § eller förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken, det vill säga brott mot den enskildes frid eller ära.

Det kan emellertid inte anses att det är tillräckligt tydligt att nu nämnda straffbestämmelser omfattar de situationer som avses i 1.1 a, c och d och som skulle komma att omfattas av en utvidgad bestämmelse om hets mot folkgrupp. Vidare avser brottstypen hets mot folkgrupp hatpropaganda på grundval av bland annat etniskt ursprung. Detta får även vad gäller individer anses vara en gärning som innefattar en särskild typ av kränkning och som vi anser kan uttryckas tydligare än genom andra mer allmänt formulerade straffbestämmelser. Sammantaget anser vi därför att det är en brist i den nuvarande strafflagstiftningen att kränkningen av den enskilde inte tillräckligt tydligt uttrycks i bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Det finns vidare ytterligare konsekvenser av att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp är utformad på så sätt att brott inte anses kunna begås mot enskilda individer.

En sådan konsekvens är möjligheten för den enskilde att begära skadestånd.

Möjligheten att få skadestånd regleras i skadeståndslagen (1972:207). Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen ska den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär. Som

utvecklats tidigare anses hets mot folkgrupp som ett angrepp mot den allmänna ordningen och inte mot den enskilde. Detta innebär att den enskilde inte kan få skadestånd endast på den grunden att han eller hon har varit utsatt för en allvarlig kränkning i form av brottet hets mot folkgrupp. Hets mot folkgrupp som avser en enskild torde dock typiskt sett vara att betrakta som innefattande ett angrepp mot den utsatta personens frid eller ära, även om straffbestämmelsens nuvarande utformning inte möjliggör en sådan skadeståndstalan. Det framstår därför som naturligt att uttalanden om en enskild eller uttalanden som riktas mot denne och som innebär hot eller hat på grund av till exempel dennes etniska ursprung eller sexuella läggning bör kunna vara skadeståndsgrundande i sig. Det bör i sammanhanget tilläggas att i sådana fall är det dock inte ovanligt att skadestånd kan begäras på annan grund, till exempel att personen varit utsatt för ytterligare brott såsom ofredande. Oavsett att det i och för sig kan finnas sådana möjligheter på grund av att fler brott kan anses ha begåtts mot den enskilde, anser vi det vara en brist att brottet hets mot folkgrupp inte kan utgöra grund för en skadeståndstalan.

En ytterligare följd av utformningen av straffbudet om hets mot folkgrupp är att en enskild som utsatts för brottet inte kan anses som målsägande i rättegången.

Frågor om målsägande i en rättegång regleras i 20 kap. rättegångsbalken. Målsäganden i en rättegång är part i rättegången och har i denna egenskap vissa rättigheter. Bland dessa kan nämnas rätten att väcka enskilt åtal (47 kap. rättegångsbalken), att biträda åklagarens åtal samt i vissa fall rätten till eget biträde under rättegången. Enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken är målsägande den, mot vilken brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada. Enligt uttalanden i praxis är det klarlagt att enskilda som varit föremål för uttalanden eller meddelanden som har bedömts som hets mot folkgrupp inte anses som målsägande i en sådan rättegång. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1978 s. 3 uttalat att utformningen av bestämmelsen om hets mots folkgrupp ger vid handen att de gärningar som avses riktar sig mot en folkgrupp som sådan och inte mot enskilda medlemmar av gruppen. Skyddet för enskilda medlemmar följer därför endast indirekt av att gruppen i sin helhet skyddas. Domstolen konstaterade att såvitt framgår av lagtexten kan det alltså inte finnas målsägande vid brottet hets mot folkgrupp.

De resonemang som har förts i frågan om straffbestämmelsen och dess följder vad avser möjligheterna till en skadeståndstalan äger giltighet även i förhållande till målsägandefrågan. Mot denna bakgrund anser vi att det är en brist att straffbestämmelsens lydelse får till konsekvens att en enskild mot vilken en hetsgärning har riktats inte anses som målsägande i rättegången.

Sammanfattningsvis menar vi att den svenska lagstiftningen bör förtydligas i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet även i denna del. Som framgått anser vi även att det utöver detta finns flera tungt vägande skäl till att ändra bestämmelsen om hets mot folkgrupp så att även enskilda kan skyddas av kriminaliseringen.

Vi föreslår alltså att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras så att den uttryckligen omfattar gärningar som avser enskilda. Det förtydligande av bestämmelsen som föreslås utvecklas närmare nedan.

10.2 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

10.2.1 Inledande utgångspunkter för kommitténs förslag

I fråga om utformningen av bestämmelsen har vi förhållit oss till vissa inledande utgångspunkter.

Inledningsvis kan konstateras att en ändrad bestämmelse måste vara förenlig med de krav som regeringsformen uppställer och som följer av Europakonventionen samt andra internationella åtaganden – särskilt rasismrambeslutet. I sammanhanget finns skäl att bland annat beakta rambeslutets ordalydelse vid utformningen av bestämmelsen. Vid utformningen av straffansvaret måste hänsyn tas även till svensk straffrättslig tradition, till exempel i fråga om vissa uttryck.

Därutöver ska kommitténs direktiv beaktas. Av dem framgår bland annat att kommittén vid utformningen av ett eventuellt ändrat straffansvar ska överväga om och i så fall hur Sverige bör använda de möjligheter till begränsningar av straffansvaret som finns i rasismrambeslutet. Enligt direktiven står det även kommittén fritt att ta ställning till om ett straffansvar också bör omfatta vissa andra brott mot folkrätten än de som nämns i rambeslutet, till exempel aggressionsbrottet enligt Romstadgan.

10.2.2 Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras

Förslag: Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras i syfte att den ska dels förtydligas, dels utvidgas. Ändringarna innebär dock inte att gärningar som tidigare var straffria blir brottsliga.

Vi föreslår att straffbudet i 16 kap. 8 § brottsbalken om hets mot folkgrupp ska ändras i syfte att förtydliga bestämmelsen.

Det finns flera skäl för denna lösning – att genomföra de nödvändiga ändringarna i just 16 kap. 8 § brottsbalken.

Som framgått har vi gjort bedömningen att den kriminalisering som EU-kommissionen menar att Sverige måste införa för att genomföra rambeslutet i allt väsentligt, om än inte uttryckligt, redan omfattas av straffansvaret i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Det är därför en naturlig utgångspunkt att förtydliga den bestämmelsen. I förhållande till den bestämmelsen har även olika typer av gränsdragningar, främst i förhållande till yttrandefriheten, redan gjorts i såväl förarbeten som i praxis. De ändringar som nu behöver ske med hänvisning till rambeslutet bör alltså genomföras i 16 kap. 8 § brottsbalken i syfte att även den ändrade bestämmelsen ska förhålla sig till dessa gränsdragningar. Vi föreslår även motsvarande ändringar av kriminaliseringens lydelse i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, se nedan.

Det kan dock särskilt ifrågasättas om den del av kriminaliseringen som avser gärningar mot enskilda verkligen hör hemma i bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som ju regleras i 16 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning. Även om en sådan kriminalisering på vissa sätt kan sägas systematiskt tillhöra 4 kap., om brott mot frihet och frid, eller 5 kap. om ärekränkning, anser vi att en sammanhållen lagstiftning mot hets på grund av bland annat etniskt ursprung är att föredra. Detta handlar främst om att det endast är fråga om en påbyggnad på en i övrigt väletablerad bestämmelse med fast praxis, som alltjämt ska gälla. Vi anser också att frågan om konkurrens mellan olika straffbud får en tydligare lösning genom att behålla denna kriminalisering i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Vidare kan tilläggas att det i 16 kap. redan finns ett målsägandebrott – barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a §. Ett barn som har avbildats i en

barnpornografisk bild anses som målsägande och kan också tillerkännas skadestånd på denna grund.¹¹

Med hänsyn till hur nära det särskilda straffansvaret som avser förnekelse, urskuldande och uppenbart förringande knyts till den redan befintliga bestämmelsen om hets mot folkgrupp anser vi att detta inte ska regleras som en egen brottstyp eller ges en egen brottsbeteckning. Förtydligandet är i stället att betrakta som ett särskilt fall av hets mot folkgrupp.

Nedan följer en redogörelse för förslagen till ändringar av bestämmelsen.

Gärningen uppmaning till våld med åberopade av bland annat etniskt ursprung

Förslag: Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras på så sätt att den uttryckligen omfattar gärningen att uppmana till våld.

Vi föreslår, av skäl som har redovisats ovan, att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras i syfte att förtydliga straffansvaret i fråga om uppmaningar till våld som sker med åberopande av bland annat etniskt ursprung. Förtydligandet föreslås ske genom att lagtexten ändras så att det uttryckligen framgår att även uppmaningar till våld omfattas av kriminaliseringen.

I den del som inte är uttryckligen straffbelagd i svensk rätt använder rasismrambeslutets artikel 1.1 a uttrycket ”uppmaning till våld”. De två begreppen ”uppmaning” respektive ”våld” återfinns i olika bestämmelser i brottsbalken.

Rekvisitet ”uppmaning” finns bland annat i bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § brottsbalken. Kortfattat kan sägas att uppviglingsbrottet avser den som uppmanar eller annars söker förleda till brott. Det nya rekvisitet ”uppmaning” i bestämmelsen om hets mot folkgrupp är avsett att tolkas i enlighet med hur det förstås i fråga om uppvigling. Det bör dock anmärkas att uppvigling avser den som ”uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning” och att hets mot folkgrupp i dess nya lydelse avser den som ”uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för”. Detta, och de övergripande olikheterna i de två brottstyperna, kan inverka

¹¹ Se vidare SOU 2007:54 s. 311 ff. samt Ds 2018:23 s. 74 ff.

på hur rekvisitet bör tolkas. Bedömningen måste vidare alltid utgå från omständigheterna i det enskilda fallet.

I brottsbalken finns flera brottstyper som omfattar rekvisitet våld. Med våld avses här inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld *å* person, det vill säga misshandel och annat fysiskt betvingande. Här avses också lindrigare former av våldsanvändning *mot* en annan person (eller grupp av personer). Ledning i fråga om vad som anses utgöra våld kan i relevanta delar hämtas från bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken.

Den förståelse av begreppen som finns i den svenska strafflagstiftningens rekvisit måste anses överensstämma med det som avses i rambeslutet. Det finns därmed skäl att i bestämmelsen om hets mot folkgrupp använda samma uttryck som i rambeslutet.

Uppmaningen ska innebära att våldet ska användas mot en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp. Uppmaningen kan också avse en sådan grupp eller en enskild genom användningen av diverse uttryck i överförd betydelse, till exempel öknamn eller metaforer, för att benämna gruppen eller den enskilde. I fråga om hur rekvisitet ”enskild i någon av dessa grupper” ska tolkas, se nedan.

Den närmare innebörden av ändringen utvecklas i författningskommentaren.

Förnekande, urskuldande och uppenbart förringande av Förintelsen och andra internationella brott

Förslag: Ett särskilt straffansvar ska införas inom ramen för bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Detta ska omfatta gärningar som består i att förneka, urskulda eller uppenbart förringa ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen.

Ett särskilt straffansvar för förnekelsegärningar...

Vi föreslår, av skäl som har redovisats ovan, att den svenska strafflagstiftningen ska ändras så att det särskilt framgår att brottstypen hets mot folkgrupp även omfattar vissa typer av förnekelsegärningar. Det särskilda straffansvaret införs genom att ett andra stycke läggs till i 16 kap. 8 § brottsbalken. I detta föreslagna andra stycke ska framgå att *för hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, urskuldar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmåna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en skyddad grupp eller enskild i en sådan grupp.*

Denna lydelse beaktar hur den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp är formulerad samt rasismrambeslutets lydelse i artiklarna 1.1 c och d samt de möjligheter att begränsa kriminaliseringen som anges i rambeslutet.

Första styckets handlingsverb – förneka, urskulda och förringa – är alla hämtade direkt från rasismrambeslutets artikel 1.1 c och d. Någon liknande bestämmelse finns inte i den svenska strafflagstiftningen och det finns därmed inte skäl att frångå lydelsen i rambeslutet i den delen.

I rambeslutet används ordet ”flagrant” för att uttrycka att det ska vara fråga om ett kvalificerat förringande. Detta uttryck används dock inte i brottsbalken. I stället används ”uppenbart” som förstärkningsord i jämförbara sammanhang.¹² Sammantaget finns det därför skäl att i stället använda uttrycket ”uppenbart förringande” i lagtexten.

I fråga om den närmare innebörden av bestämmelsen kan sägas att handlingsverket ”förneka” är centralt. Det avser förnekelse av något faktum, det vill säga att neget dess existens. Aktuella fakta ska röra ett sådant brott som avses, det vill säga exempelvis ett sådant folkmord som har fastställts i svensk domstol. Det kan då handla om att förneka att handlingar som konstituerar brott överhuvudtaget har ägt rum eller att neget avgörande omständigheter kring brottet eller att neget brottet som sådant. Ett exempel är att förneka att

¹² Se t.ex. 9 kap. 5 § och 21 kap. 5 § brottsbalken.

Förintelsen har ägt rum eller att påstå att gas inte användes för att döda judar i förintelselägren.

Lika centralt är det alternativa handlingsverbet ”urskulda”. Urskuldande i detta sammanhang handlar om att ursäkta förövare och deras gärningar. Det kan handla om rättfärdigande av ett handlande genom att skylla på offren eller att på annat sätt försvara handlandet genom att ange förmildrande omständigheter. Ett exempel kan vara att påstå att alla de som dödades i förintelse- och koncentrationslägren var kriminella.

Avslutningsvis ingår i det särskilda straffansvaret även uppenbart förringande. Även det handlingsverbet är centralt och handlar i detta sammanhang om ett tydligt nedvärderande. Det ska vara fråga om ett kvalificerat förminskande i det att det ska vara uppenbart, det vill säga helt tydligt och klart att det rör sig om just ett förringande. Ett exempel på uppenbart förringande kan vara att påstå att det under Förintelsen eller folkmordet i Rwanda dödades ett avsevärt lägre antal människor än vad som var fallet eller att påstå att dessa brott är likvärdiga med någon annan händelse som står i uppenbar disproportion med dem.

...som avser rättsligt avgjorda internationella brott...

Den föreslagna bestämmelsen är avgränsad på ett antal sätt.

Inledningsvis är det särskilda straffansvaret för förnekelse, urskuldande och uppenbart förringande begränsat på så sätt att det omfattar uttalanden och meddelanden som handlar om sådana brott som utgör brott enligt bestämmelserna om folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott, eller motsvarande brott.

I fråga om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse kan konstateras att rambeslutet i artikel 1.1 c lägger fast att förnekelse, urskuldande och flagrant förringande av brottstyperna ska vara föremål för medlemsstaternas kriminalisering. Rambeslutet hänvisar vad gäller definitionen av dessa brottstyper till Romstadgan. I vårt förslag till lagtext har vi dock valt att låta definitionen av brottstyperna i stället förhålla sig till svensk rätt, nämligen lagen om straff för vissa internationella brott. Definitionerna av folkmord och brott mot mänskligheten finns i 1 § respektive 2 § och definitionerna av de olika typerna av krigsförbrytelse i 4–11 §§ i nu nämnda lag. Den

svenska lagen är baserad på Romstadgan och brottstyperna i svensk rätt överensstämmer med brottstyperna i stadgan, om än något annorlunda formulerade.

Utöver sådana gärningar som bedömts utgöra aktuella brott enligt gällande svensk rätt omfattas även brott som *motsvarar* brottstyperna i svensk rätt. Det som då avses är i första hand gärningar som fastställts som brottsliga i enlighet med Nürnbergtribunalens stadga eller Romstadgan. Den svenska lagstiftningen bygger på dessa stadgor och brott enligt dem kan därför anses motsvara den svenska kriminaliseringen. Vidare omfattas andra brottstyper som kan anses motsvara den svenska kriminaliseringen. Det som avses är brottstyper som anges i en erkänd internationell domstols stadga, och som motsvarar kriminaliseringen i svensk lagstiftning. Exempel på detta är brotten enligt Jugoslavien- och Rwandatribunalernas stadgor. Vidare omfattas även upphävd svensk lagstiftning som motsvarar brottstyperna i lagen om straff för vissa internationella brott, till exempel folkrättsbrottet som tidigare fanns i 22 kap. 6 § brottsbalken.

Enligt rambeslutet och våra direktiv finns vidare en möjlighet att överväga om ytterligare allvarliga brott mot folkrätten bör omfattas av det särskilda straffansvaret.

Aggressionsbrottet har relativt nyligen kommit att införas i Romstadgans brottskatalog och har även kriminaliserats i lagen om straff för vissa internationella brott (prop. 2020/21:204). Vi anser att även denna brottstyp bör läggas till listan av brottstyper som ska omfattas av det särskilda straffansvaret. Ett inledande skäl till det är att vi anser att alla brottstyper som omfattas av kriminaliseringen i lagen om straff för vissa internationella brott, respektive Romstadgan, bör omfattas av det särskilda straffansvaret. Ett andra skäl är att aggressionsbrottet är av samma dignitet som de övriga brottstyperna. Aggressionsbrottet definieras i 11 a § i lagen om straff för vissa internationella brott.

Den bestämmelse som vi föreslår är vidare begränsad på ett ytterligare sätt i det att den omfattar endast sådana brott som har fastställts i en svensk eller internationell domstol. Detta är en ytterligare avgränsning av kriminaliseringen som medlemsstaterna kan välja att införa i den nationella lagstiftningen enligt rambeslutet (artikel 1.4).

Vi anser att denna avgränsning är nödvändig, då kriminaliseringen annars skulle bli omfattande, oförutsebar och svår att tillämpa. Om kriminaliseringen av förnekelsegärningar skulle omfatta alla hand-

lingar som faller in under bestämmelserna i lagen om straff för vissa internationella brott skulle potentiellt alla sådana brott i världshistorien kunna komma att omfattas. Vidare skulle frågan om till exempel ett folkmord ägt rum komma att behöva prövas inom ramen för åtalet av förnekelsegärningen. Genom att begränsa det särskilda straffansvaret till yttranden om endast de rättsligt avgjorda brotten anser vi att lagstiftningen träffar uttalanden och meddelanden om de allvarligaste brotten i modern tid. Det är även naturligt att låta straffbestämmelsen träffa avgöranden från internationella domstolar från Nürnbergtribunalen och framåt i och med att det är först i och med dess stadga som de allvarliga internationella brotten kom att formuleras, och under dess överinseende sedermera prövas. Genom denna avgränsning begränsas också denna del av prövningen av ett åtal om förnekelsebrott till att endast omfatta frågan om det brott som uttalandet eller meddelande avser har fastställts som ett av de aktuella brotten av en relevant domstol.

I artikel 1.4 i rasismrambeslutet, där denna möjlighet till begränsning av straffansvarets omfattning anges, omnämns endast förnekelsegärningar och gärningar som består i uppenbart förringande. Det anges alltså inte att denna möjlighet att begränsa straffansvaret också avser gärningar som består i urskuldande. Det gäller också de engelska och tyska språkversionerna. Vi anser dock att det inte kan tolkas som att möjligheten till ett avgränsat straffansvar inte gäller i fråga om urskuldandegärningar. Kort sagt finns det inget som helst skäl för en sådan ordning. I förslaget till lagtext omfattas därför också urskuldandegärningarna av denna begränsning.

Det finns dock inte skäl att i övrigt justera begränsningen i förhållande till rambeslutet, till exempel vad gäller vilka domstolars domar som ska omfattas. Endast sådana domar som har meddelats av svenska domstolar eller av erkända internationella domstolar för brott mot internationell rätt ska omfattas. Det finns därmed inte skäl att låta andra länders domstolars domar ligga grund för straffbarheten. Det handlar dels om att svensk strafflagstiftning inte ska kunna definieras av andra länders domstolar, dels om att det ska vara förutsebart vilka brott som omfattas av kriminaliseringen. En straffbarhet som skulle ha sin grund i exempelvis alla EU-medlemsstaters domstolars domar skulle bli svår att överblicka och tillämpa.

När det gäller vilka internationella domstolar som närmare avses kan till att börja med Nürnbergtribunalen, jämte de domstolar som följde den och som prövade brott i enlighet med dess stadga, nämnas. Dessa efterföljande domstolar upprättades i enlighet med den så kallade "Allied Control Council Law No. 10".¹³ Även om ingen av dessa tribunaler var upprättad i enlighet med FN-stadgan eller av det internationella samfundet som helhet, utan av andra världskrigets segrarmakter i olika konstellationer, får dessa domstolar ändå av sedvänja anses vara erkända. Ett exempel på den sedvänjan är att EU:s rasismrambesluts artikel 1.1 d helt bygger på Nürnbergtribunalens stadga.

För det andra avses de två internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt som upprättades i enlighet med FN-stadgan; Jugoslavientribunalen och Rwandatribunalen.

För det tredje avses Internationella brottmålsdomstolen, vars stadga Sverige har tillträtt.

I fråga om eventuella framtida tribunaler kan konstateras att de, för att deras domar ska kunna ligga till grund för ett åtal om förnekelsebrott, ska vara erkända av Sverige samt internationella. Detta senare krav anses uppfyllt då det är fråga om en domstol som är upprättad genom ett internationellt samarbete mellan flera länder, såsom var fallet med till exempel Nürnbergtribunalen. Domstolen ska vidare vara erkänd av Sverige. En domstol kan vara erkänd av Sverige antingen genom att Sverige har tillträtt dess stadga (Internationella brottmålsdomstolen), eller att domstolen har upprättats i enlighet med en stadga som Sverige har tillträtt (Jugoslavien- och Rwandatribunalerna) eller att domstolen anses vara sedvanerättsligt erkänd och därmed även tolererad av Sverige (Nürnbergtribunalerna). Om eventuella framtida internationella domstolar för brott mot internationell rätt ska anses kunna omfattas av bestämmelsen får avgöras med ledning av nu nämnda kriterier.

Avslutningsvis är det vidare ett krav för straffbarhet att det aktuella domstolsavgörandet ska vara slutligt avgjort, det vill säga att det enligt svensk terminologi ska ha fått laga kraft. Det ska då vara fråga om en fällande brottmålsdom som avser ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller

¹³ The Nuremberg Military Tribunals, *Trials of War Criminals before the Nuremberg tribunals under Control Council Law no. 10*, volume I, utgiven av The Nuremberg Military Tribunals, US Government Printing Office, Washington DC.

aggressionsbrott. Avgörandet ska ha fått laga kraft vid tiden för uttalandet eller meddelandet för att omfattas av det särskilda straffansvaret i andra stycket. Skulle detta krav inte vara uppfyllt kan det ändå vara fråga om brott enligt första stycket; en prövning av rekvisiten får ske i det enskilda fallet.

En ytterligare fråga är hur ett avgörande från en domstol ska tolkas. Inledningsvis kan framhållas att denna begränsning av straffansvaret – det vill säga att endast rättsligt avgjorda internationella brott omfattas av det särskilda straffansvaret – främst syftar till att avgränsa vilka händelser som ska anses omfattas av kriminaliseringen av förnekande, urskuldande och förringande. Begränsningen handlar alltså om att endast sådana händelser som har fastslagits som brott ska vara straffbara att förneka.

Det kan inte krävas att ett uttalande om en viss händelse ska motsvara gärningsbeskrivningen eller att domen och uttalandet ska använda sig av samma ord och uttryckssätt. I stället är det tillräckligt att det av domen framgår att den händelse som uttalandet avser har ägt rum och bedömts utgöra ett av de aktuella brotten, eller ett led i ett sådant brott. En sådan händelse är då straffbar att förneka, urskulda eller uppenbart förringa under de omständigheter som anges straffbestämmelsen.

Nürnbergtribunalens dom i den första rättegången mot de ledande nazisterna kan tjäna som exempel på hur en dom kan tolkas. Domen är både omfattande och allmänt hållen. Detta är naturligt eftersom den avhandlar mycket stora delar av nazisternas brott; alltifrån att nazisterna angrep och invaderade sina grannländer till folkmordspolitikerna och Förintelsen av judar. Denna dom kan av nödvändighet inte behandla alla aspekter av nazisternas brott. Däremot går det att med stöd av den slå fast att ett antal brott har begåtts; brott mot freden, brott mot humaniteten och krigsförbrytelser. Vidare kan det slås fast att folkmordet på Europas judar, Förintelsen, har ägt rum. I förhållande till andra grupper som utsattes för brott är dock domen inte lika utförlig som i fråga om Förintelsen. Vissa av grupperna benämns i domen inte på annat sätt än att det hänförs till gruppen ”asociala”. Det är i dag vedertaget att bland annat romer och homosexuella föll in under detta eller andra liknande begrepp som tar sikte

på de grupper som förföljdes av nazisterna¹⁴ Oavsett vilket begrepp som används måste det tolkas utifrån det kunskapsläge som råder vid tiden för tolkningen, bland annat i termer av vilka grupper som ska anses ingå. Det kan därför i något fall finnas skäl att föra sakkunnigbevisning.

...om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för de skyddade grupperna eller en enskild i en sådan grupp

Enligt rasismrambeslutets artiklar 1.1 c och d är medlemsstaterna skyldiga att kriminalisera endast sådana förnekelsegärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat gentemot de skyddade grupperna, eller en medlem av en sådan grupp. Vi anser att denna begränsning även ska användas i den svenska lagtexten, om än formulerad på ett sådant sätt att den passar bättre in i den svenska straffrättsliga kontexten.

Det finns flera skäl till att vi anser att begränsningen ska användas. Inledningsvis används den i rambeslutet för att formulera själva den gärning som ska kriminaliseras i medlemsstaterna – detta är i sig ett skäl för att begränsningen ska införas även i den svenska lagstiftningen. Vidare innebär bestämmelsen om hets mot folkgrupp en begränsning av yttrandefriheten och kriminaliseringen bör därför inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt. Det måste finnas utrymme för en saklig och vederhäftig diskussion också gällande folkmord och andra allvarliga internationella brott. I och med att förslaget träffar alla allvarliga internationella brott mot folkrätten som har bedömts av en svensk eller internationell domstol för brott mot internationell rätt, och därmed har en relativt bred träffyta i fråga om tid och plats, är det inte heller säkert att en kriminalisering utan denna begränsning skulle anses vara i överensstämmelse med Europakonventionen (jfr Europadomstolens dom *Perinçek mot Schweiz*, den 15 oktober 2013, no. 27510/08).

¹⁴ Den nazistiska förföljelsen avsåg också andra grupper som bl.a. funktionsnedsatta, polacker, politiska meningsmotståndare, ryssar och vissa religiösa grupper. Se t.ex. Forum för levande historias hemsida: <https://www.levandehistoria.se/fakta-om-forintelsen/den-nazistiska-forfoljelsen-av-andra-grupper> (hämtad 2023-01-12).

Vi föreslår alltså att det i den svenska lagtexten ska vara ett krav att förnekelsegärningen begås på ett sådant sätt att den är *ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning* för en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp.

Straffbara uttalanden eller meddelanden ska med andra ord ha en viss innehållsmässig innebörd som har udden riktad mot en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp. Denna innehållsmässiga innebörd har i rambeslutet formulerats som att gärningen ska vara ägnad att uppmana till våld eller hat. Vi anser dock att den svenska formuleringen i denna del ska knytas till kriminaliseringen i hets mot folkgrupp, såsom den formuleras i det ändrade första stycket. Detta innebär att det nya andra styckets kriminalisering får samma omfattning som kriminaliseringen i det första stycket (se avsnitt 10.2.3 för en närmare analys av detta). Den föreslagna kriminaliseringen omfattar enligt vår bedömning det som enligt rambeslutet ska vara straffbelagt.

Detta rekvisit betyder att gärningen typiskt sett ska innebära en uppmaning till våld, hot eller ett uttryck för missaktning. Det måste dock inte vara så att en uppmaning till våld, hot eller missaktning faktiskt måste ha yttrats uttryckligen. Det är tillräckligt att yttrandet eller omständigheterna kring gärningen är sådana att den typiskt sett ska ha inneburit en uppmaning till våld, hot eller uttryck för missaktning. Det är fråga om en objektiv helhetsbedömning av hur uttalandet typiskt sett måste ha uppfattats. Vid bedömningen kan beaktas uttalandets ordalydelse, gester eller symboler eller sammanhanget i övrigt, till exempel kan hänsyn tas till tidpunkt och plats. Innebörden av rekvisitet är att en ren förnekelsegärning inte kan anses som straffbar om den inte samtidigt kan uppfattas som ägnad att uppmana till våld eller hot mot eller uttrycka missaktning för skyddade grupper och enskilda.

Det krävs att de omständigheter som medför att gärningen är ägnad att till exempel uttrycka missaktning för en folkgrupp också har någon koppling till det brott som förnekas, urskuldats eller uppenbart förringas. Detta beror på att det är själva förnekelsegärningen som ska vara ägnad att uttrycka missaktning för en skyddad grupp eller individ.

För straffbarhet bör krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande brottet i fråga. Detta är samma gränsdragning i förhållande till yttrandefriheten som redan tillämpas i förhållande till hets mot folkgrupp.

Avslutningsvis kan tilläggas att det särskilda straffansvaret i det nya andra stycket är nära kopplat till det första stycket och är att se som ett specialfall av sådana gärningar. Skulle det vara så att något av rekvisiten i det andra stycket i ett enskilt fall inte är uppfyllt torde dock det första stycket i många fall vara tillämpligt. Det särskilda straffansvaret ska därmed inte tolkas som att det avskär det första styckets kriminalisering, utan att det endast tydliggör vad som gäller i det särskilda fallet att det är fråga om en förnekelsegärning. Det betyder även att rekvisit som finns i första stycket och som införts i det nya andra stycket ska tolkas på samma sätt som i första stycket, samt att praxis avseende första stycket kan inverka på tolkningen av även det andra stycket.

Hur ägnat att-rekvisitet ska tolkas utvecklas närmare i författningskommentaren.

Hetsgärningar mot enskilda i en skyddad grupp

Förslag: Straffansvar för hets mot folkgrupp ska gälla också då uttalandet eller meddelandet som sprids avser en enskild som tillhör en sådan grupp som skyddas av bestämmelsen.

Hets mot folkgrupp omfattar i dag endast uttalanden och meddelanden som avser folkgrupper och andra sådana grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Yttrandet ska avse kollektivet. Enligt rasismrambeslutet åligger det dock medlemsstaterna att straffbelägga även gärningar som avser enskilda individer som ingår i dessa grupper. Som utvecklats ovan torde sådana uttalanden eller meddelanden om enskilda enligt svensk rätt i många fall vara att anse som indirekt riktade mot gruppen i fråga och alltså omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Som tidigare påpekats finns också andra straffbestämmelser, som ofredande och förolämpning, som kan tillämpas då sådana uttalanden riktas mot en enskild.

Vi har dock gjort bedömningen att den svenska lagstiftningen bör ändras i detta hänseende.

Vi föreslår att det ska ske genom att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras till att omfatta den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för ”en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper”.

Lagändringen innebär att hets mot folkgrupp även kan avse hets mot enskilda i de skyddade grupperna. Ändringen avser individer i samtliga skyddade grupper och ändringen sträcker sig längre än vad rambeslutet kräver, eftersom även hets på grund av sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck ges skydd.

Mer precist innebär detta att uttalandet eller meddelandet ska avse den enskilde i dennes egenskap av tillhörande den aktuella gruppen. Det kan då vara fråga om ett uttalande *om* den enskilde eller som *riktas till* denne. För det första ska det objektivt sett vara fråga om en person som tillhör gruppen. För det andra ska det föreligga i vart fall likgiltighetsuppsåt hos gärningspersonen om gruppmedlemskapet. Skulle det brista i objektivt eller subjektivt hänseende i fråga om den enskildes tillhörighet till gruppen, kan det i vissa fall i stället vara fråga om hets mot gruppkollektivet. Detta får dock till konsekvens att den enskilde inte kan få skadestånd eller ha status som målsägande enbart på den grunden. I en sådan situation kan det dock tänkas att även ett annat brott kan anses begånget mot den enskilde, till exempel förolämpning eller ofredande.

Hur denna ändring närmare ska förstås utvecklas i författningskommentaren.

Vissa redaktionella ändringar

Förslag: Bestämmelsen om ringa hets mot folkgrupp ska placeras i ett nytt tredje stycke och bestämmelsen om grovt brott i ett nytt fjärde stycke.

Med anledning av att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras genom att det särskilda straffansvaret för förnekelsegärningar införs i ett nytt andra stycke bör det ringa brottet flyttas till ett nytt tredje stycke. Denna styckeindelning tydliggör att det ringa brottet kan avse såväl första som andra stycket. Det ringa brottet ändras inte i sak.

En ytterligare konsekvens av att ett nytt andra stycke införs, och att det ringa brottet läggs i det tredje stycket, är att grov hets mot folkgrupp flyttas ned i ett nytt fjärde stycke. Det grova brottet ändras dock inte i sak.

Särskilt om brottslighetskonkurrens

Vissa av de ändringar som nu föreslås i bestämmelsen om hets mot folkgrupp leder till att nya frågor om så kallad brottslighetskonkurrens väcks. I det följande ges några hållpunkter för bedömningar av dessa frågor, även om konkurrensfrågorna ytterst får bli en uppgift för rättstillämpningen.¹⁵

Mer precist handlar brottslighetskonkurrens om huruvida det ska dömas för ett eller flera brott, när så är teoretiskt möjligt. Man brukar skilja mellan så kallad likartad konkurrens och olikartad konkurrens. Likartad konkurrens uppstår då samma straffbud överträds flera gånger och olikartad konkurrens uppstår då flera straffbud överträds samtidigt.

I förhållande till de föreslagna ändringarna i bestämmelsen om hets mot folkgrupp handlar alltså *likartad konkurrens* om att urskilja vad som är att anse som en brottsenhet (ett brott), bestående i spridning av ett sådant hetsande uttalande eller meddelande, respektive flera brottsenheter (flera brott). Det finns då ett antal omständigheter att ta hänsyn till. Hur många brottsenheter det är fråga om beror dels på tid och plats, dels på uttalandenas eller meddelandenas innehåll. Ytterligare en omständighet som kan avgöra om det rör sig om ett eller flera uttalanden eller meddelanden är om handlandet begås mot en eller flera enskilda i de skyddade grupperna eller mot en eller flera skyddade grupper. Om det är fråga om flera enskilda i de skyddade grupperna får det anses föreligga en stark presumtion för att det ska vara fråga om flera brott, även om det är fråga om ett och samma uttalande vid samma tid och plats. Att innehållet rör flera skyddade grupper kan tala för att det är fråga om flera brott, liksom om det är fråga om förnekande, urskuldande, eller uppenbart föroringande av flera olika internationella brott. Att innehållet rör såväl en skyddad grupp som exempelvis förnekandet av ett folkmord en-

¹⁵ Avsnittet är baserat på läroboken *Krimnalrättens grunder* av Asp, Ulväng och Jareborg (2013), s. 459–496. Se även Ulväng, *Brottslighetskonkurrens – om relationer mellan regler och fall* (2013).

ligt andra stycket kan, i de fall det inte finns en koppling mellan den skyddade gruppen och folkmordet, tala för att det är fråga om flera brott. Det är dock i samtliga fall fråga om en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet, och en slutlig bedömning av utfallets rimlighet måste även ske.

Vad gäller *olikartad konkurrens* är frågan i stället om det ska dömas för flera brott i fråga om ett handlande som samtidigt uppfyller flera straffbud. En närliggande fråga är hur ett händelseförlopp ska beskrivas och om det kan anses omfatta flera gärningar.

Om det är så att ett handlande kan uppfylla två straffbud samtidigt talas ibland om så kallad inferens.¹⁶ Det innebär att straffbuden delvis sammanfaller och delvis inte sammanfaller. Ett exempel är bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga hot – de omfattar båda ”hot”, men omfattar också andra rekvisit som måste uppfyllas för att respektive bestämmelse ska vara tillämplig. I fall då samtliga rekvisit i två straffbud uppfylls och det samtidigt är fråga inferens råder en presumtion för att döma för båda brotten, men dock med vissa undantag. Ett sådant är att om två brott har samma kriminalpolitiska grund. Under sådana omständigheter torde bara dömas för ett av brotten. Detta gäller särskilt om det ena brottet har en strängare straffskala. Ytterligare ett undantag är om det ena brottet kan användas som en omständighet för att göra det andra brottet grovt. I sådana fall föreligger det en presumtion för att det endast ska dömas för det senare brottet.

I sammanhanget finns därför skäl att säga något om den kriminalpolitiska grunden till de nu föreslagna ändringarna i bestämmelsen. Samtliga ändringar har sin bakgrund i rasismramsbeslutet och syftar på ett övergripande plan till att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Ändringarna är mer specifikt tänkta att förstärka skyddet mot hetspropaganda såsom detta definieras i bestämmelsen om hets mot folkgrupp när det gäller uttalanden som avser såväl skyddade grupper som enskilda i de skyddade grupperna. Ändringarna som avser brott mot enskilda placeras i 16 kap. 8 § brottsbalken i syfte att motverka hetspropaganda. Detta innebär att det i princip, om ändringarna genomförs, fortfarande är möjligt att döma för brott enligt 16 kap. och till exempel 4 eller 5 kap. i konkurrens i fråga om ett och samma uttalande eller meddelande. I och med att enskilda i de skyddade grupperna omfattas kan dock inte bortses från att den kriminalpoli-

¹⁶ Observera att det även finns andra fall av olikartad konkurrens.

tiska grunden sammanfaller med det skydd som avser den enskildes frid och ära i 4 och 5 kap. brottsbalken.

När det gäller frågan om olikartad konkurrens finns det vissa straffbud som särskilt kan bli aktuella i förhållande till de ändringar som föreslås vad gäller brott mot enskilda i de skyddade grupperna.

Ett sådant straffbud är olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken. Enligt gällande praxis får det anses finnas grund för att döma i konkurrens med hets mot folkgrupp eftersom de båda straffbestämmelserna vilar på olika kriminalpolitiska grunder (jfr till exempel Högsta domstolens p. 9 i rättsfallet ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083). Ytterligare skäl för lösningen, det vill säga att döma för två brott, är att möjliggöra för en enskild person att få skadestånd på den grunden att hon eller han utsatts för olaga hot, eftersom hets mot folkgrupp i dag inte kan ligga till grund för en skadeståndstalan. Att åtala för båda brotten innebär att den enskilde även är att anse som målsägande i rättegången.¹⁷

Om de föreslagna ändringarna genomförs blir dock den kriminalpolitiska grunden för 16 kap. 8 § brottsbalken och bestämmelserna i 4 och 5 kap. brottsbalken i någon mån gemensam, eftersom även straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp då kan anses skydda en enskilds frid och ära.

Under sådana omständigheter måste en mer detaljerad bedömning ske.

Hur en sådan bedömning kan gå till kan åskådliggöras med ett exempel. Ett uttalande som består i orden ”jag ska döda dig, ditt äckliga XX-svin” (där XX ersätts med ett uttryck för en folkgrupp eller annan skyddad grupp) och som sprids och kommer den enskilde till del, är ett handlande som kan anses utgöra såväl olaga hot enligt 4 kap. 5 § som hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken i den föreslagna lydelsen.

I och med den delvis gemensamma kriminalpolitiska grunden finns det inte någon tydlig huvudregel som anger om det ska dömas för endast hets mot folkgrupp eller för olaga hot eller för hets mot folkgrupp och olaga hot i konkurrens. I förhållande till hets mot folkgrupp får hänsyn tas till vilken form av hets mot folkgrupp det är fråga om. Om det hetsande uttalandet och hotet avser samma person, som i exemplet ovan, torde det i många fall finnas skäl att endast

¹⁷ Enligt åklagarmyndighetens rättsPM ska hets mot folkgrupp åtalas jämte brottet förtal just för att möjliggöra en skadeståndstalan, rättsPM 2016:8, s. 21.

döma för hets mot folkgrupp med möjlighet att beakta omständigheterna kring hotet som försvärande. Det kan också vara så att omständigheterna kring gärningen är sådana att den i stället är att anse som endast olaga hot, och då med möjlighet att tillämpa straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 §. Att det döms endast för ett brott ska dock inte i sig innebära att straffet blir lägre än om man hade dömt för två brott. Om det i stället skulle vara så att hotet avser en enskild i någon annan bemärkelse än att denne ingår i en skyddad grupp och det hetsande uttalandet avser en sådan grupp – eller ett förnekande, urskuldande eller uppenbart förringande av ett folk mord – torde det i många fall i stället vara fråga om att döma för båda brotten. För det fall att det skulle vara fråga om att döma i konkurrens kan det som huvudregel inte anses finnas skäl att använda samma omständighet till grund för att döma för ett brott och för att sedan anse ett annat brott som grovt. Det mer naturliga under sådana omständigheter torde vara att döma endast för det senare brottet. Det kan dock inte uteslutas att det även under sådana omständigheter kan finnas skäl för att döma för två brott och att det då finns ett begränsat utrymme för att vid straffvärdebedömningen beakta en omständighet vid bedömningen av straffvärdet av det första brottet och sedan beakta samma omständighet igen vid bedömningen av straffvärdet av det andra brottet. Omständigheten får dock beaktas i försvärande riktning endast till den del det finns ett övervärde att ta hänsyn till.

Att dessa möjligheter föreligger – det vill säga att döma endast för hets mot folkgrupp eller olaga hot respektive att döma för både hets mot folkgrupp och för olaga hot – visar på vikten av att i en bedömning slutligen se till rimligheten i det resultat som bedömningen har landat i. Det kan då finnas skäl att se till flera olika faktorer. Skulle en bedömning i ett sådant fall mynna ut i att en enskild i en skyddad grupp inte skulle anses som målsägande eller inte skulle kunna tillerkännas skadestånd på den grunden att uttalandet eller meddelandet avser den skyddade grupp som den enskilde tillhör och inte den enskilde som individ, är det något som talar för att det ändå är fråga om två brott, varav ett är riktat mot den enskilde personligen, till exempel enligt 4 eller 5 kap. brottsbalken. Andra faktorer som bör beaktas i denna slutliga kontroll är brottsrubricering, straffvärde och påföljd. Att särskilt notera vad gäller påföljden är att reglerna för sammanräkning av flerfaldig brottslighet är av stor vikt. Skulle

principerna för sammanräkning av flera brott komma att ändras kan det komma att inverka även i konkurrensbedömningarna.

En motsvarade bedömning som i exemplet om olaga hot torde kunna göras även i fråga om ofredande, förolämpning, förtal och uppvigling. I sådana fall måste dock hänsyn tas till bestämmelsernas olika lydelse, uppbyggnad och kriminalpolitiska grund. En helhetsbedömning bör alltid göras med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet.

Det nu sagda är enbart att se som hållpunkter och konkurrensfrågorna får ytterst bli en uppgift för rättstillämpningen.

10.2.3 Den nya lydelsen av bestämmelsen om hets mot folkgrupp är väl avvägd

Avslutningsvis finns skäl att säga några ord om hur den föreslagna bestämmelsen om hets mot folkgrupp som helhet förhåller sig till rambeslutet och till de inledande utgångspunkter som redogjorts för ovan.

Inledningsvis menar vi att vårt förslag till lagstiftning fullt ut tillgodoser den kritik som EU-kommissionen har framfört inom ramen för överträdelseärendet. I sammanhanget kan det framhållas att de föreslagna ändringarna av bestämmelsen, trots att det som föreslås inte utgör någon nykriminalisering, innebär en mer omfattande reglering än vad rambeslutet kräver, även om vi i vårt förslag har använt alla de begränsningsmöjligheter som finns i rambeslutet. Den mer omfattande regleringen i vårt förslag har framför allt sin grund i hur den nu gällande bestämmelsen om hets mot folkgrupp är formulerad.

Straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp är inledningsvis mer omfattande eftersom den inte uppställer något krav på att aktuella yttranden har skett offentligt, utan endast att de ska ha spritts. Spridning kan ske till ett fåtal personer, och även inom slutna grupper. Den svenska bestämmelsen gäller vidare ytterligare skyddade grupper – de som utpekats med anspelning på sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Avslutningsvis gäller den svenska bestämmelsen inte bara uppmaningar till hat och våld, utan även uttryck för missaktning. Detta kan i enlighet med vad som redogjorts för ovan beskrivas som allmänna nedvärderande uttalanden och det är alltså ett begrepp som är mer omfattande än uppmaningar till hat.

Vi anser att de ändringar som föreslås i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i stora delar endast är förtydliganden av bestämmelsen. I den del bestämmelsen utvidgas – det vill säga såvitt avser gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna – är det dock inte heller fråga om någon egentlig utvidgning av det kriminaliserade området, utan om att reglera gärningar inom ramen för hets mot folkgrupp som redan i dag är reglerade inom ramen för andra straffbud. Detta betyder också att vår bedömning är att förslagen inte innebär att yttrandefriheten inskränks i vidare mån än vad som nu är fallet.

I fråga om det särskilda straffansvaret får vår slutsats att det inte är fråga om någon ytterligare kriminalisering vidare stöd av den reservation som Sverige har gjort i fråga om tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-brottslighet, om kriminalisering av handlingar av rasistisk och främlingsfientlig karaktär som begås genom datorsystem. Som framgår av avsnitt 9.3 kräver dess artikel 6 att medlemsstaterna ska kriminalisera distribution eller annat tillgängliggörande av material som förnekar, grovt minimerar, godtar eller motiverar handlingar som utgör folkmord eller brott mot mänskligheten, om det är tillgängligt för allmänheten genom ett datorsystem. Reservationen består i att Sverige har angett att det i den svenska lagen krävs att gärningar som omfattas av artikel 6 även sker med avsikt att uppmuntra till hat, diskriminering eller våld mot någon individ eller grupp av individer, baserad på ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung eller religion för att vara straffbara. Reservationen kan, enligt vår mening inte tolkas på annat sätt än att den syftar på de möjligheter att lagföra som finns enligt bestämmelsen om hets mot folkgrupp och innebär alltså att förnekelsegärningar har bedömts kunna innefattas i bestämmelsen.

Vår slutsats att det föreslagna särskilda straffansvaret helt och hållet ryms inom dagens kriminalisering förtjänar dock ytterligare motivering. Det skulle nämligen kunna hävdas att det kriminaliserade området i andra stycket är något större än det kriminaliserade området i det första stycket, detta eftersom det andra stycket avgränsas genom ett ägnat-att rekvisit.

Första stycket – i den föreslagna lydelsen – omfattar uttalanden och meddelanden som sprids och som uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en skyddad grupp eller enskild i en sådan grupp. Det föreslagna andra stycket omfattar förnekelsegärningar som är ägnade att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka

missaktning för en sådan grupp eller enskild. Det betyder att gärningen måste duga till en sådan effekt, men det krävs inte att det visas att gärningen i det enskilda fallet faktiskt har inneburit en uppmaning till våld eller hot mot, eller missaktning för en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp, vilket krävs för att första stycket ska kunna tillämpas. Detta är i och för sig en skillnad, men vår bedömning är att skillnaden ligger på det teoretiska planet och således inte har några praktiska konsekvenser. Vi har under vårt arbete inte kunnat identifiera en gärning som skulle kunna vara straffbar enligt det föreslagna andra stycket men som inte skulle anses brottslig enligt första stycket i bestämmelsen (jfr Falu tingsrätts dom den 15 december i mål nr 982-22). Vår bedömning beror framför allt på att straffbestämmelsen hets mot folkgrupp redan i dag omfattar inte bara direkta utan även indirekta uttryck för missaktning och att bestämmelsen på så sätt har fått ett relativt omfattande tillämpningsområde (jfr NJA 1982 s. 128, om skylten på campingen). Det föreligger därför, enligt vår mening, inte någon faktisk skillnad gällande omfattningen av kriminaliseringen i de två styckena.

Som framgått ovan har vi också gjort bedömningen att det kriminaliserade området i övrigt inte utvidgas genom det särskilda straffansvaret i andra stycket. Inte heller tillägget av rekvisitet om uppmaning till våld eller att gärningar mot enskilda ska omfattas av tillämpningsområdet innebär någon utvidgad kriminalisering.

För formens skull kan tilläggas att vi gör bedömningen att de lagändringar som föreslås är förenliga med regeringsformen och de krav som följer av Europakonventionen (se även nedan under rubriken Begränsningen av yttrandefriheten är under alla omständigheter befogad).

Vi bedömer avslutningsvis att bestämmelsen i sin nya lydelse står i överensstämmelse med de krav som tidigare har uppställts i svensk straffrätt i fråga om att en kriminalisering ska vara befogad (se till exempel prop. 1994/95:23 s. 52 f. och SOU 2016:60 s. 257 f.).

10.3 Tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp

10.3.1 Det finns behov av motsvarande ändringar på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden

Bedömning: Kriminaliseringens lydelse bör ändras på motsvarande sätt inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden.

Grundlagsundantaget i rasismrambeslutet

I rambeslutet finns en bestämmelse i artikel 7.2 som avser just frågor om kriminaliseringens förhållande till grundläggande principer om yttrandefrihet samt tryck- och yttrandefrihet i medier. Denna artikel anger att rambeslutet inte ska medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. I direktiven konstateras att denna bestämmelse innebär att Sverige inte är skyldigt att införa ändringarna också på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Som anges nedan anser vi dock att det finns många goda skäl för att införa ändringarna även på dessa områden och att vi endast kan se nackdelar med att inte göra det.

Lagstiftarens utgångspunkt bör få genomslag

Som framgår av våra direktiv har lagstiftarens utgångspunkt hittills varit att en ändring i brottsbalkens lagrum om hets mot folkgrupp bör innebära att även tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp ändras på motsvarande sätt.¹⁸ Utgångspunkten är alltså att

¹⁸ Tryckfrihetsbrottet stadgas i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår att tryckfrihetsbrotten under de förutsättningar som anges där även ska anses vara yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett program eller en teknisk upptagning.

samma inskränkningar i yttrandefriheten ska gälla oavsett om ett yttrande framförs i ett grundlagsskyddat medium eller på annat sätt. Genom att de brott som finns i tryckfrihetsförordningens brottskatalog överensstämmer med motsvarande bestämmelser i brottsbalken blir lagstiftningen språkligt och systematiskt sammanhängande. I den mån ändringar i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen innebär att det straffbara området utvidgas krävs dock att den eftertanke och återhållsamhet som gäller för kriminalisering av yttranden på det grundlagsskyddade området beaktas.¹⁹

Kriminalisering av yttranden på områden som skyddas av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefrihet har alltid skett med eftertanke och stor återhållsamhet. Det krävs starka skäl för att göra en grundlagsändring och den bör vara påkallad av ett påtagligt behov. I tidigare lagstiftningsärenden har det uttryckts att en första förutsättning därför är att det i praktiken förekommer sådana gärningar som är föremål för grundlagsändringen.²⁰

Hets mot folkgrupp är, som tidigare påpekats, redan kriminaliserat som ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. I fråga om ändringarna i brottsbalken har vi gjort bedömningen att lagändringarna främst är att se om förtydliganden. Även på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden gör vi bedömningen att de ändringar som nu föreslås främst är att se som förtydliganden av tryck- och yttrandefrihetsbrotten om hets mot folkgrupp. Bestämmelsen utvidgas förvisso till att avse också gärningar riktade mot enskilda i de skyddade grupperna, men det är inte fråga om en kriminalisering av uttalanden eller meddelanden som är straffria, utan som redan i dag omfattas av andra bestämmelser i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen, främst olaga hot, förtal, förolämpning och uppvigling (7 kap. 2–5 §§ tryckfrihetsförordningen). Det är alltså vår bedömning att det straffbara området inte utvidgas genom ändringarna.

Detta innebär också att yttrandefriheten inte begränsas i någon ytterligare omfattning. Detta gäller också på det grundlagsskyddade området. I fråga om uppmaningar till våld är det vår bedömning att sådana gärningar redan omfattas av främst bestämmelsen om hets mot folkgrupp, alternativt bestämmelsen om uppvigling (7 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen). Hetsgärningar mot enskilda kan redan

¹⁹ Se prop. 2016/17 :222 s. 22 f. Se även prop. 2001/02:74 s. 61 f. och prop. 2021/22:55 s. 60 f.

²⁰ Prop. 2017/18: 59 s. 18 f.

i dag omfattas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp (jfr Högsta domstolens avgörande ”Kommentaren i Facebookgruppen, NJA 2020 s. 1083). Sådana gärningar kan också falla in under bestämmelserna om olaga hot, förtal eller förolämpning (7 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen). Förnekelsegärningar enligt det föreslagna nya andra stycket är, som tidigare har påpekats, begränsade på ett flertal sätt. Helt centralt här är kravet på att gärningen ska vara ägnad att uppmåna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp. Detta rekvisit innebär att straffansvaret i det nya andra stycket mycket starkt knyts till den nu gällande kriminaliseringen. Vi har inte kunnat se att det finns en gärning som skulle kunna vara straffbar enligt det föreslagna andra stycket men som i dag inte skulle anses brottslig enligt den nu gällande bestämmelsen (jfr bland annat Falu tingsrätts dom den 15 december i mål nr 982-22).

Mot denna bakgrund är det vår bedömning att lagstiftarens utgångspunkt – att en ändring i brottsbalkens lagrum om hets mot folkgrupp bör innebära motsvarande ändring avseende tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp – bör få genomslag även i detta fall. Det innebär att det redan på denna grund finns skäl att ändra tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp på motsvarande sätt som i brottsbalken.

Det finns därutöver ytterligare skäl för ändringarna

Utöver att lagstiftarens utgångspunkt bör få genomslag har de skäl som angetts i fråga om ändringarna i brottsbalken motsvarande tyngd när det gäller frågan om att ändring tryckfrihetsförordningen.

Det handlar inledningsvis om att ett förtydligande av straffbudet har ett värde i sig, som främst handlar om den enskildes rättssäkerhet. En tydligare straffbestämmelse skapar vidare bättre förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att tolka och tillämpa straffbestämmelsen, vilket kan förväntas leda till en effektivare lagföring. Ändringen innebär också ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda och gärningar bestående i att uppmåna till våld med hänvisning till exempelvis hudfärg eller religiös tillhörighet.

I fråga om det särskilda straffansvaret i det nya andra stycket kan framhållas att behovet av rättvisa, upprättelse, försoning och hänsyn till offren och deras anhöriga gör att ett demokratiskt samhälle uttryckligen och tydligt bör bekämpa förnekelse av alla folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Vidare kan straffbestämmelsen utgöra ett pedagogiskt verktyg som kan vara av särskild vikt när Förintelsens överlevande och vittnen inte längre finns i livet.

Även inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden menar vi vidare att hets mot folkgrupp som avser en enskild i en skyddad grupp är en gärning som innefattar en särskild typ av kränkning och som vi anser kan uttryckas tydligare än genom andra mer allmänt formulerade straffbestämmelser. För en enskild föreligger vidare samma behov av målsägandestatus och upprättelse i form av skadestånd, oavsett om brottet har begåtts i ett grundlagsskyddat medium eller i ett annat sammanhang.

Även i denna del är vår bedömning sammanfattningsvis att ett förtydligande bör ske i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet.

Begränsningen av yttrandefriheten är under alla omständigheter befogad

Även om det endast är fråga om ett förtydligande av gällande bestämmelse om hets mot folkgrupp och inte om en utvidgad kriminalisering finns det skäl att särskilt ange grunderna för vår bedömning att den föreslagna lydelsen av det kriminaliserade området är befogad.

Det kan till en början konstateras att det finns ett behov av de föreslagna lagändringarna eftersom det i praktiken förekommer hetspropaganda av det slag som förslagen tar sikte på.

I fråga om uppmaningar till våld mot de skyddade grupperna och hetsgärningar mot enskilda i de skyddade grupperna finns dock inte någon statistik som specifikt gäller förekomsten av sådana gärningar såsom de formuleras i det föreslagna straffbudet. Detsamma gäller förnekelse, urskuldade och uppenbart förringande av andra folkmord och internationella brott än Förintelsen. Med beaktande av statistiken om hatbrott, särskilt hets mot folkgrupp, kan det dock hävdas att detta är gärningar som till sin typ förekommer i Sverige (se kapitel 5).

Gällande förekomsten av förnekelse, urskuldande och förringande av Förintelsen finns det dock viss statistik. I kapitel 6 har det redogjorts för förnekelse och förvanskning av Förintelsen som företeelser och hur detta är uttryck för antisemitism. I kapitlet finns även viss ledning för att kunna dra slutsatser om förekomsten av förnekelse av Förintelsen. I en studie av innehållet på Facebook 2020 utförd av den ideella organisationen Institute for Strategic Dialogue fann man 36 diskussionsgrupper, med cirka 350 000 följare, som specifikt tillägnades förintelseförnekelse eller där det diskuterades. Den globala spridningen av sjukdomen Covid-19 har också inneburit en ökning av generell antisemitisk aktivitet, men även av konspirationsteorier med antisemitiska komponenter. I fråga om förintelseförvanskning har det främst varit fråga om att vaccinståndare och personer som har demonstrerat mot samhällets restriktioner har jämfört sig med judar i det nazistiska Tyskland och även använt bilder och symboler på ett förvanskande sätt. Till exempel har det förekommit att personer vid olika demonstrationer har använt davidstjärnor för att illustrera den utsatta situation som de själva uppfattat att de befinner sig i. Studier om förekomsten av traditionella och Förintelserelaterade antisemitiska föreställningar har, som redogörs för i kapitel 5, utförts i Sverige. I en studie utförd 2020 kunde man konstatera att sådana föreställningar återfanns i starkare intensitet hos 5 procent av befolkningen och i svagare intensitet hos 14 procent, medan 66 procent inte instämt i något påstående som tyder på en sådan attityd.

När det specifikt gäller behovet av lagändringar på de områden som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan det konstateras att förnekelse av Förintelsen ofta sker på internet (se kapitel 6). Yttranden på internet har potential att få särskilt stor spridning och det är därför mycket angeläget att de motverkas. Yttranden på internet kan under vissa förutsättningar falla under yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Genom ett utgivningsbevis kan exempelvis en blogg ges grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Det finns också exempel på rättsfall där personer åtalats enligt nuvarande eller tidigare gällande lagstiftning för gärningar som omfattas av de förtydliganden som vi föreslår. Ett sådant exempel är det tidigare nämnda hovrättsavgörandet RH 1991:20. Avgörandet avsåg yttranden i ett närradioprogram, vilka bland annat bestod i förnekande av Förintelsen och som bedömdes som yttrandefrihetsbrottet

hets mot folkgrupp. Ett annat exempel är den tidigare nämnda domen från Falu tingsrätt där den ansvariga utgivaren för en nättidning dömdes för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp för publiceringar av artiklar med bilder och bildtexter som skildrade texten ”Förintelsen är en bluff” projicerat på Malmö synagoga i anslutning till att Malmö internationella forum till hågkomst av Förintelsen hölls.²¹ Dessa exempel visar på att det förekommer gärningar som skulle omfattas av de föreslagna ändringarna även på det grundlagsskyddade området.

De föreslagna ändringarna syftar till att stärka skyddet mot hetspropaganda som sker på rasistisk grund och att skydda utsatta grupper och enskilda mot uppmaningar till våld, hot och uttryck för missaktning. Begränsningarna sker alltså med hänsyn till behovet av att skydda allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende och privatlivets helgd samt förebyggandet av brott (jfr 2 kap. 23 § regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionen), vilket är godtagbara ändamål. Vi har genom att tillämpa de begränsningar som är möjliga enligt rasismrambeslutet gjort det särskilda straffansvaret så ändamålsenligt som möjligt och även helt anpassat det efter bestämmelsens nuvarande tillämpningsområde. I fråga om det särskilda straffansvaret krävs att gärningen sker på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. För att bestämmelsen i dess nya lydelsen ska bli tillämplig krävs alltså något mer än att enbart uttrycka en viss åskådning. Vi har bland annat genom detta tillägg beaktat vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Begränsningen av yttrandefriheten såsom den uttrycks i bestämmelsens nya lydelse går sammanfattningsvis inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (jfr 2 kap. 21 § regeringsformen) och den sträcker sig inte heller så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den nya lydelsen har vidare inte sin grund i ett försök att begränsa enbart viss politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Slutligen kan tilläggas att Högsta domstolen vid ett antal tillfällen har prövat om bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken utgör en otillåten inskränkning av yttrandefriheten. Domstolen har

²¹ Falu tingsrätts dom den 15 december 2022 i mål nr B 982-22.

inte i något fall funnit att bestämmelsen i något avseende skulle stå i strid med grundlagen.²²

Vårt förslag baseras på ett rambeslut från EU. Rambeslutet får förutsättas uppfylla såväl EU-stadgans som Europakonventionens krav på begränsningar av yttrandefriheten. Det kan också i tilläggas att bestämmelsen om hets mot folkgrupp har prövats mot artikel 10 i Europakonventionen och att Europadomstolen har funnit att det inte var fråga om någon kränkning av de klagandes rättigheter enligt konventionen.²³

Kriminaliseringen som sådan innebär alltså ett fullt godtagbart krav på att enskildas rättigheter och den grundläggande demokratiska principen om alla människors lika värde ska respekteras vid utövandet av yttrandefriheten. Begränsningen av yttrandefriheten och tryckfriheten är sammanfattningsvis befogad enligt grundlagarna och Europakonventionen.

En effektiv och konsekvent kriminalisering förutsätter att ändringarna genomförs också på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden

Ändringarna i tryckfrihetsförordningen bör vidare genomföras för att kriminaliseringen ska vara effektiv och konsekvent. Om bestämmelsen i brottsbalken skulle ändras utan att motsvarande ändring görs i tryckfrihetsförordningen skulle det oundvikligen uppstå oklarheter om vilka yttranden som är straffbara på respektive område. Denna risk finns även om vissa av ändringarna placeras i egna bestämmelser och förstärks ytterligare av att det inte är fråga om en nykriminalisering. Om det skulle beslutas att inte genomföra ändringarna på det grundlagsskyddade området skulle det kunna tolkas som att kriminaliseringen inte sträcker sig lika långt där, samtidigt som såväl regeringen inom ramen för överträdelseärendet som vi i kommittén funnit att dessa ändringar i och för sig omfattas av den nuvarande kriminaliseringen, om än inte uttryckligen.

²² Se ”Predikan i Borgholm”, NJA 2005 s. 805. Se vidare bl.a. NJA 2012 s. 400 och NJA 2015 s. 45, dock i fråga om andra straffbestämmelser. Se vidare avsnitt 7.3.3.

²³ *Vejdeland och andra mot Sverige*, no. 1813/07, dom den 9 februari 2012.

Det skulle vidare kunna uppstå en praxis som innebär att identiska yttranden bedöms olika beroende på i vilket rättsligt sammanhang de har yttrats, vilket ur en enskilds perspektiv kan framstå som orättvist och godtyckligt.

En sådan praxis skulle också kunna medföra att tolkningen av den ändrade bestämmelsen i brottsbalken skulle begränsas i enlighet med det som gäller i grundlagen. För att den föreslagna ändringen i hetsbestämmelsen i brottsbalken ska vara effektiv behöver alltså motsvarande ändring göras på de områden som skyddas av mediegrundlagarna.

Om ändringarna skulle genomföras endast i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken och inte i de motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrotten skulle avslutningsvis yttrandefriheten kunna komma att påverkas negativt. Skälet till detta är att det under sådana omständigheter generellt skulle uppstå oklarheter om vad som gäller. Osäkerhet om vad som gäller är negativt för enskildas rättssäkerhet och kan också innebära att det uppstår en kultur av självensur som kringskar yttrandefriheten mer än vad som skulle vara fallet om bestämmelsen ändras i enlighet med vårt förslag – och som motsvarar det redan i dag straffbara området. En tydligare bestämmelse skulle på så sätt kunna gagna yttrandefriheten.

Det finns inte några skäl för att inte genomföra ändringarna också på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde

Vi har inte kunnat identifiera någon fördel med att inte införa motsvarande ändringar i tryckfrihetsförordningen.

Det kan dock förhålla sig så att lagstiftaren gör en annan bedömning och anser att det finns skäl för att ändra lagrummet i brottsbalken, men inte för att göra en motsvarande ändring i tryckfrihetsförordningen. Under sådana omständigheter gör vi följande överväganden.

Det torde främst röra sig om att det inte skulle anses finnas tillräckliga skäl för att det särskilda straffansvaret i det nya andra stycket i 16 kap. 8 § brottsbalken ska införas även i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Under sådana omständigheter bör den föreslagna kriminaliseringen i brottsbalken justeras eftersom det bör råda överensstämmelse mellan tryckfrihetsförordningens brottskatalog och de

brott i brottsbalken som brottskatalogen hänför sig till. Det föreslagna särskilda straffansvaret i det andra stycket i 16 kap. 8 § brottsbalken skulle då kunna flyttas till en egen brottstyp i ett eget straffbud, till exempel 16 kap. 8 a § brottsbalken om förnekelsebrott. Själva lagtexten skulle i övrigt endast behövas justeras vad gäller hänvisningen till första stycket, samt någon mindre språklig justering.

För det fall att det skulle bedömas inte finnas tillräckliga skäl att föra över kriminaliseringen av hets mot enskilda till tryckfrihetsförordningens brottskatalog bör även den kriminaliseringen läggas i en egen straffbestämmelse, till exempel 16 kap. 8 b § brottsbalken om hets mot enskild. Den brottstypen skulle då bli en spegling av 16 kap. 8 och 8 a §, men endast avse brott mot enskilda.

10.3.2 Tryck- och yttrandefrihetsbrotten ska ändras på motsvarande sätt

Förslag: Kriminaliseringens lydelse ska ändras på motsvarande sätt inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden.

För att ändringarna som föreslås i brottsbalken ska få genomslag på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden krävs att motsvarande ändringar görs även i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. En sådan ändring skulle få genomslag även på yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde (jfr 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Hur lagändringen ska förstås redogörs för i författningskommentaren samt under respektive rubrik i de avsnitt som behandlar förslagen i brottsbalken. Tanken är att grundlagsändringen ska förstås på samma sätt, dock med hänsyn till de särskilda regler och den praxis som gäller på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Ett exempel på en sådan regel är den så kallade instruktionen i 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna ändringen av 16 kap. 8 § brottsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2024. Den föreslagna ändringen av 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Bedömning: Ändringarna i respektive lag bör träda i kraft så snart som möjligt. Några särskilda övergångsbestämmelser behöver inte meddelas.

Som utgångspunkt ska straffbudet om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningens brottskatalog till fullo överensstämja med straffbudet om hets mot folkgrupp i brottsbalken. Det är också vad vi föreslår i materiellt hänseende. I fråga om ikraftträdande av ändringarna skiljer sig dock förutsättningarna åt, eftersom grundlagsändringar kräver två likalydande riksdagsbeslut, med ett riksdagsval emellan (8 kap. 14 § regeringsformen). Den föreslagna ändringen i tryckfrihetsförordningen kan alltså träda i kraft tidigast den 1 januari 2027, det vill säga vid årsskiftet närmast efter utgången av det år när förslaget kan bli slutligt antaget i riksdagen. En ändring av brottsbalken skulle dock kunna ske tidigare. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande samt för beredningsarbete inom Regeringskansliet och för riksdagsbehandlingen, torde de ändringar som föreslagits i brottsbalken kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

Enda möjligheten till ett samtida ikraftträdande är alltså att låta ändringarna i brottsbalken invänta ändringarna i tryckfrihetsförordningen. I detta fall bedöms det inte som lämpligt med något som helst dröjsmål i fråga om de föreslagna ändringarna. Den bedömningen baseras på att ändringarna bland annat är föranledda av EU-kommissionens överträdelseärende mot Sverige i fråga om rasismrambeslutet.

Ett dröjsmål skulle kunna leda till att EU-kommissionen finner anledning att väcka talan mot Sverige, vilket enligt våra direktiv bör undvikas. Mot denna bakgrund föreslår vi att ändringarna av respektive lagrum genomförs så snart det är möjligt.

Detta innebär att straffbuden om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningens brottskatalog inte kommer att överensstämja under en tid. Att det enligt tryckfrihetsförordningens 7 kap. 1 § föreligger ett krav på dubbel kriminalisering för att de gärningar som finns i dess brottskatalog ska vara straffbara innebär dock inte annat än att de rekvisit som genom den föreslagna ändringen läggs till i brottsbalken inte får ge inverkan på bedömningarna på tryckfrihetsgrundlagens och yttrandefrihetsförordningens tillämpningsområden förrän ändringen också har trätt i kraft i dessa grundlagar (jfr även 5 kap. 1 yttrandefrihetsgrundlagen). Gärningarna i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen om hets mot folkgrupp är fortfarande kriminaliserade i brottsbalken och är därför också under den tid då överensstämmelse inte föreligger tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Det följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att i den del lagändringar innebär nykriminaliseringar så kan de inte tillämpas retroaktivt.

12 Konsekvensbeskrivning

12.1 Inledning

En kommitté ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden.

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska en finansiering föreslås.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska, enligt 15 §, dessa också redovisas i betänkandet. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt 15 a § ska, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsräsliga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § i den förordningen ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,

2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags villkor ska konsekvensutredningen enligt 7 § i samma förordning innehålla en närmare beskrivning av dessa konsekvenser.

Flera av de punkter som nämns ovan har redogjorts för i tidigare kapitel. I kapitel 2 och 3 har vårt uppdrag och våra frågeställningar samt bakgrunden till dem behandlats. I kapitlet med våra överväganden och förslag (kapitel 10) har beskrivits vad som ska uppnås med förslagen och vilka utgångspunkter vi har haft i våra bedömningar. I det kapitlet har även vissa alternativa lösningar berörts samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vissa aspekter av vilka som berörs av regleringen har behandlats i kapitel 5 och 6. Tidpunkt för ikraftträdandet tas upp i kapitel 11. Vår bedömning av den föreslagna regleringens förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU behandlas genomgående i betänkandet, eftersom uppdraget delvis bygger på det överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige (se dock särskilt kapitel 10).

I detta kapitel kommer därför i huvudsak de konsekvenser som anges i punkten 5 ovan att beröras. Därutöver anges i våra direktiv att vi – vid bedömningen av våra förslags konsekvenser – ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån barnkonventionen.

12.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen bedöms kunna leda till ökade möjligheter att motverka antisemitism och annan rasism och i förlängningen också hatbrott. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp med ett särskilt straffansvar för förnekelse av bland annat folkmord kan medverka till att minska förekomsten av sådana gärningar som omfattas av den förtydligade kriminaliseringen. Förslagen kan även bidra till en effektivare lagföring. Ändringarna bedöms inte kräva höjda anslag till rättsväsendet.

En inledande utgångspunkt vid denna konsekvensbeskrivning är vår bedömning att de föreslagna lagändringarna inte innebär någon ny-kriminalisering.

Lagändringarna innebär i stället i huvudsak ett förtydligande av bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som finns i 16 kap. 8 § brottsbalken och i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Att regleringen blir tydligare innebär att samhällets värderingar kommuniceras på ett sätt som är lättare att uppfatta för samhällsmedborgarna och det kan förväntas bidra till att motverka antisemitism och annan rasism och i förlängningen brott som begås på sådan grund (hatbrott), särskilt sådana gärningar som omfattas av förtydligandet. För att uppnå detta kan det dock finnas behov av informations- och utbildningsinsatser.

De förtydliganden som lagändringarna innebär kan också förväntas medföra möjligheter till ett effektivare arbete inom rättsväsendet, i det att bestämmelsen om hets mot folkgrupp kommer att vara tydligare och enklare att tolka och tillämpa. Det kan vidare inte uteslutas att den eventuella uppmärksamhet som lagändringen kan få medför ett större fokus på gärningar av det aktuella slaget, vilket kan få följder för hela rättskedjan. Detta kan dock inte förväntas leda till annat än en marginell ökning av arbetsbelastningen. Den eventuella kostnadsökning som detta kan leda till – och som främst rör Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern, domstolarna, och i viss utsträckning Brottsoffermyndigheten och Kriminalvården – bedöms rymmas inom respektive myndighets anslag.

Huruvida det finns behov av speciella informationsinsatser med anledning av ett genomförande av våra förslag får övervägas under den fortsatta beredningen av förslagen. Exempelvis kan det finnas behov av informationen till lärare om den ändrade lagstiftningens innebörd.

12.3 Några övriga konsekvenser kan inte förutses

Bedömning: Förslagen bedöms inte leda till några övriga nu relevanta konsekvenser.

Förslagen bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Inte heller bedöms förslagen innebära samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Förslagen bedöms inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen påverkar inte heller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (jfr prop. 2008/09:1, utgiftsområde 13, s. 14).

12.4 Särskilt om konsekvenserna utifrån barnkonventionen

Bedömning: Förslagen bedöms inte påverka barn i en särskilt stor utsträckning. Förslagen ska inte påverka barns rätt till utbildning och deras rätt att få ställa frågor och föra en saklig och vederhäftig diskussion.

FN:s barnkonvention gäller alla barn under 18 år (artikel 1).¹

Våra förslag kan inte förutses påverka barn i en särskilt stor utsträckning, i förhållande till vuxna. De barn som är straffmyndiga, det vill säga över 15 år, kan dock dömas till straff enligt 16 kap. 8 § brottsbalken och 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Det kan inte

¹ Se lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

förutses att ändringarna särskilt påverkar barn som kan komma att dömas enligt de ändrade paragraferna. De allmänna regler som ska tillämpas vid lagföring av barn gäller (lag [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Enligt barnkonventionen har barn rätt till yttrandefrihet (artikel 13). Enligt svensk rätt har barn samma rätt till yttrandefrihet som vuxna, och den inskränkning av yttrandefriheten som bestämmelsen om hets mot folkgrupp innebär är densamma för barn som för vuxna.

Barnkonventionen skyddar också barns rätt till utbildning (artiklarna 28 och 29). Enligt konventionen ska denna utbildning bland annat syfta till att utveckla respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, samt för principerna i FN:s stadga och även förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör ett urfolk. I detta sammanhang kan särskilt pekas på vikten av att barn som lär sig om folkmord och andra internationella brott, såsom Förintelsen, bereds möjlighet att få ställa frågor och föra en saklig och vederhäftig diskussion i dessa frågor inom ramen för undervisningen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

6 §

Som tryckfrihetsbrott anses hets mot folkgrupp som innebär att någon *uppmantar till våld mot*, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer *eller en enskild i någon av dessa grupper* med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Som tryckfrihetsbrott anses också hets mot folkgrupp som innebär att någon förnekar, urskuldar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Paragrafen behandlar tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Övervägandena finns i kapitel 10.

Straffbudet ändras på så sätt att det förtydligas och att tillämpningsområdet i viss mån utvidgas.

Första stycket ändras inledningsvis på så sätt att det tydliggörs att bestämmelsen också omfattar gärningar bestående i uppmaning till våld. Stycket ändras även på så sätt att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta också gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna.

Andra stycket är nytt. I stycket klargörs att tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp också avser förnekelse, urskuldande och uppenbart förringande av ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Det särskilda straffansvaret gäller endast för det fall att det aktuella brottet har fastställts i ett avgörande som har fått laga kraft och som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt. Därutöver krävs för straffbarhet att gärningen – det vill säga exempelvis förnekelsen av ett folkmord – ska ha begåtts på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Ändringarna innebär att motsvarande ändringar sker i fråga om yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp (se hänvisningen till förevarande paragraf i 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

För en redogörelse av ändringarnas närmare innebörd hänvisas till författningskommentaren till ändringarna i 16 kap. 8 § brottsbalken. Vid bedömningar på mediegrundlagarnas områden ska dock hänsyn tas till de särskilda regler och den praxis som gäller på dessa områden. En sådan regel är exempelvis den så kallade instruktionen i 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 15 § yttrandefrihetsgrundlagen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap.

8 §

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids *uppmanar till våld mot*, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer *eller en enskild i någon av dessa grupper* med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år.

För hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, urskuldar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har fått laga kraft och som meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Om brottet är ringa döms för ringa hets mot folkgrupp till böter.

Om brottet är grovt döms för grov hets mot folkgrupp till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Paragrafen behandlar hets mot folkgrupp. Övervägandena finns i kapitel 10.

Bestämmelsen ändras på så vis att den förtydligas och att tillämpningsområdet i viss mån utvidgas. Paragrafen ändras också redaktionellt.

Första stycket ändras på så sätt att det tydliggörs att hets mot folkgrupp också omfattar gärningar bestående i uppmaningar till våld. Stycket ändras även på så sätt att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna.

Rekvisitet uppmaning ska förstås på samma sätt som i 16 kap. 5 § brottsbalken om uppvigling. Det bör dock anmärkas att uppvigling avser den som ”uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning” och hets mot folkgrupp i dess nya lydelse avser den som ”uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning”. Detta, och de övergripande olikheterna i de två brottstyperna, kan inverka på hur rekvisitet bör tolkas. Bedömningen måste vidare utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Med detta sagt kan dock ledning för tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen i relevanta delar hämtas från tillämpningen av uppviglingsbestämmelsen. Eftersom detta rekvisit även finns i 7 § terroristbrottlagen (2022:666) kan ledning för tolkningen hämtas även där.

Förutom uttalanden kan det vara fråga om meddelanden som är skriftliga eller utformade på annat sätt; det kan även vara fråga om användande av gester eller symboler. Det avgörande är att meddelandet som sådant kan anses innefatta en uppmaning till våld mot en aktuell grupp eller en enskild i en sådan grupp. Såsom anges i förarbetena till 16 kap. 5 § brottsbalken kan även lovprisande av våld i vissa fall ses som en indirekt uppmaning till våld (NJA II 1948 s. 351 ff., jfr även avgörandet NJA 1982 s. 128). En sådan bedömning ska dock ske med betydande försiktighet (prop. 2021/22:133 s. 190 samt jfr prop. 2009/10:78 s. 59). Skulle ett lovprisande dock inte kunna anses som en uppmaning till våld, torde uttalandet eller meddelandet i många fall i stället vara att bedöma som hot eller missaktning och alltså vara straffbart på någon dessa grunder.

Med våld avses inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld å person, det vill säga misshandel och annat fysiskt betvingande. Det kan också vara fråga om lindrigare former av våldsanvändning mot en annan person. Ledning i denna del kan i relevanta delar hämtas från bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken.

För straffbarhet krävs att uttalanden eller meddelanden som består i uppmaningar till våld ska riktas mot en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp i den bemärkelsen att uppmaningen ska innebära att våldet ska användas mot en sådan grupp eller enskild som avses. Uppmaningen kan också riktas mot en sådan grupp eller enskild genom användning av diverse uttryck i överförd betydelse, till exempel öknamn eller metaforer, för att benämna gruppen eller den enskilde.

Den andra ändringen i första stycket innebär att brottet hets mot folkgrupp kan omfatta gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna.

För att brottet ska anses avse en enskild i en skyddad grupp krävs för det första att det är fråga om ett uttalande eller meddelande om den enskilde eller som riktas till denne. För det andra krävs att det är fråga om en person som tillhör den skyddade gruppen. Grupptillhörighet kan avgöras på olika sätt inom olika skyddade grupper. Vissa kan födas in i grupptillhörigheten medan andra kan själv identifiera sig som tillhörande gruppen. Uttalandet eller meddelandet ska avse den enskilde i dennes egenskap av att han eller hon tillhör den aktuella gruppen. Ett negativt uttalande om en person som i och för sig tillhör en skyddad grupp, men som sker med hänvisning till andra egenskaper omfattas alltså inte. Ett hetsande uttalande om gruppen i allmänhet som riktas till en enskild kan under vissa omständigheter anses avse denna individ (jfr rättsfallet ”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083). Det ska föreligga i vart fall likgiltighets uppsåt hos gärningspersonen om grupptillhörigheten. Likgiltighets uppsåt prövas i två led och med utgångspunkt i omständigheterna vid gärningen. I det första ledet prövas om gärningspersonen var medveten om (insåg) att det fanns en risk för att gärningsomständigheten förelåg (medvetet risktagande). Om gärningspersonen inte insåg att det fanns en sådan risk kan uppsåt aldrig föreligga. I det andra ledet prövas gärningspersonens inställning eller attityd vid gärningstillfället, det vill säga om han eller hon då var likgiltig till att gärningsomständigheten förelåg. Detta är fallet endast om gärningspersonen insåg

att en sådan risk förelåg och det kan hållas för visst att förekomsten av den relevanta omständigheten – i detta fall att den utsatta personen tillhör den skyddade gruppen – vid gärningstillfället inte utgjorde ett för gärningspersonen relevant skäl att avstå från gärningen (rättsfallet ”Det afghanska körkortet”, NJA 2019 s. 721). Exempel på när det skulle kunna vara fråga om likgiltighetsuppsåt inför att en enskild tillhör en sådan grupp kan vara när den enskilde bär klädsel eller symboler som kan kopplas till gruppen och som den tilltalade måste ha sett, eller när ett uttalande sker utanför till exempel en religiös byggnad, och den tilltalade uppvisar en likgiltig attityd inför att det är fråga om en sådan enskild, exempelvis genom att aktivt söka upp personen eller platsen och göra uttalanden eller meddelanden. Skulle det brista i objektivt eller subjektivt hänseende i fråga om den enskildes tillhörighet till gruppen kan det i vissa fall i stället vara fråga om hets mot gruppkollektivet, vilket dock får till konsekvens att den enskilde inte kan tillerkännas skadestånd eller ha status som målsägande enbart på den grunden.

I och med att bestämmelsen utvidgas i fråga om brott mot enskilda i de skyddade grupperna kan frågor om så kallad brottslighetskonkurrens uppkomma. I avsnitt 10.2.2, under rubriken Särskilt om brottslighetskonkurrens, redogörs något för hur dessa frågor kan hanteras.

Andra stycket är nytt. I stycket införs ett särskilt straffansvar för förnekelse, urskuldande och uppenbart förringande av brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott. För att andra stycket ska vara tillämpligt krävs att ett antal rekvisit är uppfyllda.

De tre handlingsrekvisiten – förneka, urskulda och förringa – är alternativa rekvisit.

Förnekelse i detta sammanhang handlar om att förneka ett faktum, det vill säga att negra dess existens. Aktuella fakta ska röra ett sådant brott som avses i andra stycket. Det kan då handla om att förneka att handlingar som konstituerar brott överhuvudtaget har ägt rum eller att negra avgörande omständigheter kring brottet eller att negra brottet som sådant. Exempel på förnekelse är att påstå att Förintelsen eller folkmordet i Srebrenica inte har ägt rum, eller att påstå att gas inte användes för att döda judar i förintelselägren. Sådana påståenden måste dock för att vara straffbara enligt andra stycket även anses vara ägnade att uppmäna till våld mot, hota eller uttrycka miss-

aktning för en sådan grupp eller en enskild som avses i första stycket. Vad som ligger i detta redogörs för nedan.

Urskuldande i detta sammanhang handlar om att ursäkta förövare och deras gärningar. Det kan handla om rättfärdigande av ett handlande genom att skylla på offren eller att på annat sätt försvara handlandet genom att ange förmildrande omständigheter. Ett exempel på urskuldande kan vara att påstå att alla de som dödades i förintelse- och koncentrationslägren egentligen var kriminella eller att påstå att de ansvariga för folkmordet i Srebrenica egentligen är krigshjältar.

Uppenbart förringande i detta sammanhang handlar om ett tydligt nedvärderande. Det ska vara fråga om ett kvalificerat förminskande i det att det ska vara uppenbart, det vill säga helt tydligt och klart att det rör sig om just ett förringande. Ett exempel kan vara att påstå att det under Förintelsen eller folkmordet i Rwanda dödades avsevärt färre människor än vad som var fallet eller att påstå att dessa brott är likvärdiga med någon annan händelse som står i uppenbar disproportion med dem.

Det brott som uttalandet eller meddelandet avser ska ha ansetts utgöra eller motsvara vissa brottstyper.

Det rör sig för det första om gärningar som utgör brott enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. Det rör sig för det andra om gärningar som omfattas av upphävda svenska brottstyper, men som motsvarar de nu gällande bestämmelserna. Ett exempel på en sådan upphävd brottstyp är folkrättsbrott, som tidigare fanns i 22 kap. 6 § brottsbalken. Det rör sig för det tredje om gärningar som omfattas av en internationell bestämmelse som motsvarar de svenska brottstyperna. Det är då främst fråga om de brottstyper som anges Nürnbergtribunalens stadga: brott mot freden, krigsförbrytelse och brott mot humaniteten samt om Romstadgans brottstyper: folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Även andra motsvarande brottstyper kan omfattas av det särskilda straffansvaret, såsom de brottstyper som finns i Jugoslavien- och Rwandatribunalernas stadgor.

Det är fyra brottstyper som räknas upp i paragrafen och som uttalandet eller meddelandet alltså ska ha avsett.

Inledningsvis nämns folkmord. Brottstypen regleras i svensk rätt i 1 § lagen om straff för vissa internationella brott, och tidigare i den nu upphävda lagen (1964:169) om straff för folkmord. I Romstadgan finns den svenska paragrafens motsvarighet i artikel 6. Nürnberg-

stadgan innehåller en bestämmelse om brott mot humaniteten som omfattar gärningar som motsvarar den svenska lagens definition av folkmord.

Vidare nämns brott mot mänskligheten, som i svensk rätt regleras i 2 § lagen om straff för vissa internationella brott. I Romstadgan finns dess motsvarighet i artikel 7. Nürnbergstadgans bestämmelse om brott mot humaniteten omfattar gärningar som motsvarar den svenska lagens definition av brott mot mänskligheten.

Därefter följer brottstypen krigsförbrytelse. De olika typerna av krigsförbrytelse regleras i svensk rätt i 4–11 §§ lagen om straff för vissa internationella brott. I Romstadgan finns dess motsvarighet i artikel 8. Nürnbergstadgans bestämmelse om krigsförbrytelser anses motsvara den svenska lagens bestämmelser om krigsförbrytelse.

Avslutningsvis nämns aggressionsbrottet, vilket i svensk rätt regleras i 11 a § lagen om straff för vissa internationella brott. I Romstadgan finns dess motsvarighet i artikel 8 bis. Nürnbergtribunalens stadgas bestämmelse om brott mot freden anses motsvara den svenska lagens definition av aggressionsbrott.

Det särskilda straffansvaret gäller endast för det fall att det aktuella brottet har fastställts i ett avgörande som har fått laga kraft och meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt.

Det ska då vara fråga om en fällande brottmålsdom som avser ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott. Det aktuella domstolsavgörandet ska vara slutligt avgjort, det vill säga det ska enligt svensk terminologi ha fått laga kraft. Avgörandet ska ha fått laga kraft vid tiden för uttalandet eller meddelandet för att omfattas av det särskilda straffansvaret i andra stycket. Om detta krav inte är uppfyllt kan det ändå vara fråga om ett brott enligt första stycket, så till vida rekvisiten där är uppfyllda.

En ytterligare fråga är hur ett avgörande från en domstol ska tolkas. Inledningsvis kan framhållas att begränsningen av straffansvaret till att avse endast rättsligt avgjorda internationella brott främst syftar till att avgränsa vilka händelser som ska omfattas av det särskilda straffansvaret för förnekande, urskuldande och förringande. Begränsningen handlar alltså om att endast sådana händelser som har fastslagits som brott ska vara straffbara att förneka.

Det krävs inte att ett uttalande om en viss händelse ska motsvara gärningsbeskrivningen eller att domen och uttalandet ska använda sig av samma ord och uttryckssätt. I stället är det tillräckligt att det av domen framgår att den händelse som uttalandet avser har ägt rum och bedömts utgöra ett av de aktuella brotten, eller ett led i ett sådant brott. En sådan händelse är då straffbar att förneka, urskulda eller uppenbart förringa under de omständigheter som anges i straffbestämelsen.

Nürnbergtribunalens dom i den första rättegången mot de ledande nazisterna kan tjäna som exempel på hur en dom kan tolkas. Domen är både omfattande och allmänt hållen. Detta är naturligt eftersom den avhandlar mycket stora delar av nazisternas brott; alltifrån att nazisterna angrep och invaderade sina grannländer till folkmordspolitikerna och förintelsen av judar. Denna dom kan av nödvändighet inte behandla alla aspekter av nazisternas brott. Däremot går det att med stöd av den slå fast att ett antal brott har begåtts; brott mot freden, brott mot humaniteten och krigsförbrytelser. Vidare kan det slås fast att folkmordet på Europas judar, Förintelsen, har ägt rum. I förhållande till andra grupper som utsattes för brott är dock domen inte lika utförlig som i fråga om Förintelsen. Vissa av grupperna benämns i domen inte på annat sätt än att det hänförs till gruppen ”asociala”. Det är i dag vedertaget att bland annat romer och homosexuella föll in under liknande begrepp. Detta begrepp, och andra liknande, måste tolkas utifrån det kunskapsläge som råder vid tiden för tolkningen, bland annat i termer av vilka grupper som ska anses ingå i begreppet. Det kan därför i något fall finnas skäl att föra sakkunnigbevisning.

I fråga om svenska domar kan de ha meddelats av tingsrätt, hovrätt eller Högsta domstolen. I avsnitt 4.6 finns ett urval av sådana domar.

I fråga om internationella domstolar avses tidigare och nu existerande erkända domstolar för brott mot internationell rätt, samt sådana som kan komma att upprättas framöver.

Inledningsvis avses de domstolar som dömde över brotten i Nürnbergstadgan, det vill säga den ursprungliga Nürnbergtribunalen samt de efterföljande tribunaler som upprättades i enlighet med den så kallade ”Allied Control Council Law No. 10”. Även om ingen av dessa tribunaler var upprättad i enlighet med FN-stadgan eller av det internationella samfundet som helhet, utan av andra världskrigets segrarmakter i olika konstellationer, får dessa domstolar ändå av sedvänja anses vara erkända samt även internationella eftersom de byggde

på ett samarbete mellan flera länder. Därutöver avses de två internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt som upprättades i enlighet med FN-stadgan; Jugoslavientribunalen samt Rwandatribunalen. Den enda nu existerade domstolen för brott mot internationell rätt är Internationella brottmålsdomstolen.

Aktuella domstolar ska alltså vara internationella, det vill säga vara upprättade genom ett internationellt samarbete mellan flera länder samt vara erkända av Sverige. En domstol kan vara erkänd av Sverige antingen genom att Sverige har tillrätt dess stadga (Internationella brottmålsdomstolen), eller att domstolen har upprättats i enlighet med en stadga som Sverige har tillrätt (Jugoslavien- och Rwanda-tribunalerna) eller att domstolen anses vara sedvanerättsligt erkänd och därmed även tolererad av Sverige (Nürnbergtribunalerna). Om eventuella framtida internationella domstolar för brott mot internationell rätt ska anses kunna omfattas av bestämmelsen får avgöras med ledning av nu nämnda kriterier.

För straffbarhet enligt andra stycket krävs att gärningen – det vill säga exempelvis förnekelsen av ett folkmord – ska ha begåtts på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Detta innebär att gärningen typiskt sett ska innebära en sådan uppmaning, ett sådant hot eller ett sådant uttryck för missaktning. Det krävs dock inte att en uppmaning till våld, hot eller missaktning faktiskt måste ha yttrats uttryckligen. Det är tillräckligt att yttrandet i sig eller att omständigheterna kring gärningen är sådana att den typiskt sett har inneburit en uppmaning till våld eller ett hot eller ett uttryck för missaktning. Det är fråga om en objektiv helhetsbedömning av hur uttalandet typiskt sett måste ha uppfattats. Viktigt är uttalandets eller meddelandets ordalydelse och innehållsmässiga innebörd. Exempel på ett straffbart uttalande är att påstå att Förintelsen är en lögn och att det finns en judisk världskonspiration. Ett sådant uttalande måste anses vara ägnat att uttrycka missaktning för den judiska folkgruppen. Ett annat exempel på ett straffbart uttalande är att påstå att exempelvis folkmordet i Srebrenica inte var ett folkmord och att händelsen är en lögn påhittad av bosniaker.

Vid bedömningen kan vidare beaktas gester, symboler eller sammanhanget i övrigt, till exempel kan hänsyn tas till tidpunkt och plats. Att säga något på en synagogas trappa under sabbaten kan ha en annan

innebörd än att uttala samma sak på en annan tid och plats. Ett exempel på en gärning som kan falla in under andra styckets särskilda straffansvar är till exempel att på en synagogans trappa påstå att Förintelsen inte har ägt rum eller att påstå att gas inte användes för att döda judar i förintelselägren (jfr Falu tingsrätts dom den 15 december 2022 i mål nr B 982-22, domen är dock överklagad).

Som utgångspunkt krävs att de omständigheter som medför att gärningen är ägnad att till exempel uttrycka missaktning för en folkgrupp också har någon koppling till det brott som förnekas, urskuldats eller uppenbart förringas. Ett exempel är att påstå att det inte har inträffat ett folkmord i Rwanda och att i samband med det fälla nedvärderande yttranden om tutsier. Det är då fråga om ett förnekande av folkmordet som sker på ett sådant sätt att det är ägnat att uttrycka missaktning för den folkgrupp som utsattes för folkmordet.

I sammanhanget finns också skäl att beröra rekvisitets innebörd i förhållande till undervisningssituationer. Det kan inte bortses från att det hos ungdomar kan finnas en okunskap om olika historiska händelser. Det finns även barn och unga som i andra sammanhang än i skolan har lärt sig direkta felaktigheter om sådana händelser. Det är viktigt att framhålla att det i skolan, förutom att lära ut fakta om historien, måste finnas utrymme för att i undervisningen genom diskussion försöka nå en djupare förståelse för dessa fakta. Undervisning och samtal ska inte hämmas. Att så är fallet uttrycks dels genom kravet på uppsåt, dels genom ”ägnat att-rekvisitet”.

Innebörden av detta rekvisit är alltså att en ren förnekelsegärning inte kan anses som straffbar om den inte samtidigt kan uppfattas som ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för de skyddade grupperna eller en enskild i dessa grupper.

För att bedöma om gärningen är straffbar ska det alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet enligt de utgångspunkter som anges ovan. För straffbarhet bör krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion. Detta är samma gränsdragning i förhållande till yttrandefriheten som görs vid tillämpning av första stycket.

Det nya andra stycket är nära kopplat till det första stycket och är närmast att betrakta som ett specialfall av det första stycket. Skulle det vara så att något av rekvisiten i det andra stycket i ett enskilt fall inte är uppfyllt torde därför det första stycket i många fall vara tillämpligt. Det nya andra stycket ska därmed inte tolkas som att det avskär

det första styckets kriminalisering, utan som att det tydliggör vad som gäller i det särskilda fallet att det är fråga om en förnekelsegärning. Det betyder också att rekvisit som finns i första stycket och som har införts i det nya andra stycket ska tolkas på samma sätt som i första stycket, samt att praxis gällande första stycket kan inverka på tolkningen av det andra stycket.

Det särskilda straffansvaret kan bedömas även som ringa eller grovt brott. De sedvanliga kriterierna får då tillämpas i förhållande till förnekelsegärningen.

Paragrafen ändras också redaktionellt. Det införs ett nytt tredje stycke som behandlar ringa hets mot folkgrupp. Detta är endast en redaktionell ändring. Det grova brottet flyttas till ett nytt fjärde stycke, men ändras inte i sak.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1948:80 *med förslag till lag om ändring i strafflagen m.m.*
- Prop. 1962:10 *med förslag till brottsbalk.*
- Prop. 1970:87 *angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m.*
- Prop. 1970:125 *med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.*
- Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1981/82:58 *om ändring i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken (hets mot folkgrupp m.m.).*
- Prop. 1985/86:9 *om lag om disciplinförseelser av krigsmakt m.m.*
- Prop. 1986/87:151 *om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*
- Prop. 1990/91:64 *om yttrandefrihetsgrundlag m.m.*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*
- Prop. 2001/02:59 *Hets mot folkgrupp, m.m.*
- Prop. 2001/02:74 *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet.*
- Prop. 2005/06:11 *Maskeringsförbud.*
- Prop. 2009/10:78 *Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism.*
- Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2013/14:70 *Ökad insyn i partiets och valkandidatens finansiering.*

- Prop. 2013/14:146 *Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.*
- Prop. 2016/17:222 *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten.*
- Prop. 2017/18:55 *Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk.*
- Prop. 2017/18:59 *Ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner.*
- Prop. 2020/21:204 *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt.*
- Prop. 2021/22:55 *Utlandsspioneri.*
- Prop. 2021/22:229 *Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda.*

Utskottsbetänkanden m.m.

- Första lagutskottets utlåtande nr 39 1948 *i anledning av kung. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring av strafflagen m.m., 1948:L1u39.*
- Första lagutskottets utlåtande nr 41 1970 *i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m. m., såvitt propositionen hänvisats till lagutskott, jämte i ämnet väckta motioner, 1970:L1u41.*
- Justitieutskottets betänkande med anledning av propositionen 1979/80:78 *med förslag till lag om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader m.m., JuU 1979/80:7.*

Statens offentliga utredningar, SOU

- SOU 1944:69 *Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten.*
- SOU 2001:28 *Yttrandefrihetsgrundlagen och internet.*
- SOU 2007:54 *En skärpt lagstiftning mot barnpornografi.*
- SOU 2010:22 *Krigets lagar.*

- SOU 2010:72 *Folkrätt i väpnad konflikt.*
- SOU 2002:98 *Internationella brott och svensk jurisdiktion.*
- SOU 2008:43 *Tre rapporter till Grundlagsutredningen.*
- SOU 2010:44 *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.*
- SOU 2010:55 *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige.*
- SOU 2016:44 *Kraftsamling mot antiziganism.*
- SOU 2016:58 *Ändrade mediegrundlagar.*
- SOU 2019:27 *Rasistiska symboler.*
- SOU 2021:27 *Ett förbud mot rasistiska organisationer.*

Övriga publikationer

Regeringen

- Sveriges internationella konventioner, *Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*, SÖ 1971:40.
- Sveriges internationella konventioner, *Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen*, SÖ 2002:59.
- Kommittédirektiv, *Stärkt skydd för transpersoner och översyn av vissa termer*, Dir. 2014:115.
- Nationell plan, *Samlat grepp mot rasism och hatbrott – Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, 2016.
- Departementspromemoria, *Vissa frågor om barnpornografibrottet och om avskaffad preskription för allvarliga brott mot barn*, Ds 2018:23.
- Regeringsbeslut, *Uppdrag att följa upp och analysera den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, 2022-06-30 (A2022/01003).
- Faktapromemoria, *Europeisk mediefrihetsakt*, 2022/23:FPM3.

Diverse myndighetspublikationer

Brå

Antisemitiska hatbrott, Brå rapport 2019:4.

Självrapporterad utsatthet för hatbrott, Brå rapport 2020:14.

Polisanmälda hatbrott 2020, Brå rapport 2021:17.

Övriga myndigheter

Justitiekanslerns beslut den 7 november 2006, diariernr 7065-06-31.

Åklagarmyndighetens rättspromemoria om hatbrott, 2016:8.

Offentligt tryck inom Europeiska unionen

Rättsakter¹

Fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen,
EUR-Lex 1195IK/TXT.

Fördraget om Europeiska unionen, konsoliderad version 1997,
se EUT C 340, 10.11.1997 samt EUR-Lex 12012M/TXT.

*Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen
och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen*,
undertecknat i Lissabon den 13 december 2007, EUR-Lex
C:2007:306:TOC.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUR-Lex
12012E/TXT.

*Protokoll till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
om övergångsbestämmelser (nr 36)*, konsoliderad version 2008,
EUT C 115, 9.5.2008, s. 325.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
EUR-Lex 12012P/TXT.

¹ Hänvisningar till EU-rättsakter sker av nödvändighet till två olika system. I de fall det är möjligt hänvisas till databasen EUR-Lex och i andra fall, när det t.ex. rör sig om upphävda rättsakter, hänvisas till EU:s officiella tidning (EUT).

Europeiska unionens råds rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, EUR-Lex – 32008F0913.

Övriga publikationer

EU-kommissionens rapport till EU-parlamentet och Rådet om genomförandet av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, COM SWD(2014)27 final.

EU-kommissionens pressmeddelande den 30 oktober 2020, *October infringements package: key decisions*, INF/20/1687.

EU-kommissionens meddelande till EU-parlamentet, Rådet; Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, den 3 december 2020, *Europas medier i det digitala decenniet: En handlingsplan för att stödja återhämtning och omvandling*, COM(2020) 784 final.

EU-kommissionens pressmeddelande den 3 december 2020, *European Democracy Action Plan* av, IP/20/2250.

EU-kommissionens överträdelsebeslut den 18 februari 2021, *Incomplete and incorrect transposition of the Framework Decision on combating racism and xenophobia by Sweden*, INFR(2020)2324.

EU-kommissionens överträdelsebeslut den 18 februari 2021, *Incorrect transposition of the Council Framework on combating racism and xenophobia by Finland*, INFR(2020)2320.

EU-kommissionens överträdelsebeslut den 18 februari 2021, *Incorrect transposition of the Council Framework decision on combating racism and xenophobia by Poland*, INFR(2020)2322.

EU-kommissionens pressmeddelande den 18 februari 2021, *February infringements package: key decisions*, INF/21/441.

- EU-kommissionens meddelande till EU-parlamentet, Rådet; Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén den 5 oktober 2021, *Strategy on Combating Antisemitism and Fostering Jewish Life (2021–2030)*, COM(2021)615.
- EU-kommissionens överträdelsebeslut den 2 december 2021, *Incorrect transposition of the Council Framework Decision on combating racism and xenophobia by Germany*, INFR(2021)2220.
- EU-kommissionens pressmeddelande den 2 december 2021, *December infringements package: key decisions*, INF/21/6201.
- EU-parlamentets promemoria, *Holocaust denial in criminal law*, Briefing, European Parliamentary Research Service, januari 2022.
- EU-kommissionens meddelande till EU-parlamentet, Rådet; Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén den 13 oktober 2022, *Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar*, COM(2022) 518 final.
- EU-kommissionens pressmeddelande den 26 januari 2023, *January Infringements package: key decisions*, INF/23/142.

Resolutioner, rapporter m.m. från internationella organisationer

FN

- Report of the Secretary-General: *The safety of journalists and the issue of impunity* (A/74/314).
- Generalförsamlingens resolution 60/7* av den 1 november 2005.
- Generalförsamlingens resolution 61/255* av den 26 januari 2007.
- Generalförsamlingens resolution A/76/L.30* av den 13 januari 2022.

Övriga organisationer

The Nurenberg Military Tribunals, *Trials of War Criminals before the Nurenberg tribunals under Control Council Law no. 10*, volume I, utgiven av The Nurenberg Military Tribunals, US Government Printing Office, Washington DC.

Utrikespolitiska institutet, *Nürnbergprocessen I och II*, 1946 och 1947.

Europarådets protokoll, *Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems* (ETS No. 189), 28 januari 2003.

European Audiovisual Observatory, *IRIS Themes, vol. III, Freedom of Expression, the Media and Journalists – Case-law of the European Court of Human Rights* – sjätte upplagan, Strasbourg 2021.

IHRA, *Understanding Holocaust Distortion – contexts, influences and examples*, 2021.

Europadomstolen, *European Court of Human Rights Guide on Article 10 of the European Convention*, uppdaterad per den 30 april 2021.

Europadomstolen, *European Court of Human Rights Guide on Article 17 of the European Convention*, uppdaterad per den 31 december 2021.

Europadomstolen, *European Court of Human Rights Guide on Hate speech*, January 2022.

Övrigt utländskt offentligt tryck

Tyskland

Drucksache 20/4085 från den tyska förbundsdagen, av den 19 oktober 2022.

Norden

Danmarks regering, *Handlingsplan mod antisemitisme*,
Justitsministeriet, januari 2022,

(<https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2022/01/Antisemitisme-handlingsplan.pdf>).

Norges regering, *The Government's Strategy against Hate Speech 2016–2020*, The Norwegian Ministry of Children and Equality,
(https://www.regjeringen.no/contentassets/72293ca5195642249029bf6905ff08be/hatefulleytringer_eng_uu.pdf).

Norges regering, *Action plan against antisemitism 2021–2023 – a continuation*, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation, (<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/action-plan-against-antisemitism-20212023-a-continuatio.pdf>).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1978 s. 3.

NJA 1991 s. 155.

”De otillåtna märkena”, NJA 1996 s. 577.

”Uttalandena på bussen”, NJA 1999 s. 702.

”Predikan i Borgholm”, NJA 2005 s. 805.

”Flygbladen på skolan”, NJA 2006 s. 467.

”Den elektroniska anslagstavlan”, NJA 2007 s. 805.

NJA 2012 s. 400.

NJA 2015 s. 45.

”Flaggan”, NJA 2019 s. 72.

”Plakatet”, NJA 2019 s. 279.

”Bilderna som låg kvar”, NJA 2020 s. 917.

”Kommentaren i Facebookgruppen”, NJA 2020 s. 1083.

”Universalitetsprincipen”, beslut den 10 november 2022
i mål nr Ö 1314-22.

Hovrätterna

RH 1991:20.

RH 1997:28.

RH 1997:53.

RH 2000:72.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 31 mars 2020
i mål nr B 50-20.

Göta hovrätts dom den 25 mars 2014 i mål nr B 1934-13.

Tingsrätterna

Falu tingsrätts dom den 15 december 2022 i mål nr B 982-22.

Europadomstolen

Lehideux och Isorni mot Frankrike, no. 24662/94, den 23 september 1998.

Witzsch mot Tyskland, no. 41448/98, den 20 april 1999.

Garaudy mot Frankrike, no. 65831/01, den 7 juli 2003.

Vejdeland och andra mot Sverige, no. 1813/07, dom den 9 februari 2012.

Perinçek mot Schweiz, no. 27510/08, den 15 oktober 2015.

M'Bala M'Bala mot Frankrike, no. 25239/13, 20 oktober 2015.

Pastörs mot Tyskland, no. 55225/14, den 3 oktober 2019.

EU-domstolen

Pupino, C-105/03, EU:C:2005.

Litteratur m.m.

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils. *Kriminalrättens grunder*. 2 uppl., Uppsala: Iustus. 2013.

- Axberger, Hans-Gunnar. *Mangamålet*. Juridisk tidskrift. JT 2012/13 s. 893.
- Axberger, Hans-Gunnar. *Yttrandefrihetsgrundlagarna*. JUNO version: 4, Publicerad digitalt: 2019.
- Bachner, Henrik och Bevelander, Pieter. *Antisemitismen i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*. Forum för levande historia. 2021.
- Belavusau, Uladzislau och Gliszczynska-Grabias, Aleksandra, (red.). *Law and Memory*. Cambridge: Cambridge University Press. 2017.
- Belavusau, Uladzislau, Gliszczynska-Grabias, Aleksandra och Mälksoo, Maria. *Memory Laws and Memory Wars in Poland, Russia and Ukraine*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JÖR). Vol. 69, 2021.
- Bring, Ove. *Om Westfaliska fredens folkrättsliga betydelse: Några anteckningar vid ett 350-årsjubileum*. Svensk Juristtidning. SvJT 1998 s. 721.
- Bruchfeldt, Stéphane. *Förnekande av Förintelsen*. I Svåra frågor i klassrummet. Forum för levande historia. 2020.
- Carlsson, Carl-Henrik. *Judarnas historia i Sverige*. Stockholm: Natur & Kultur. 2021.
- Cohen, Katie, Kaati, Lisa och Pelzer, Björn. *Antisemitism in Social Media – Conspiracies, Stereotypes and Holocaust denial*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI-R--5198-SE). 2021.
- Craig, Paul och de Búrca, Gráinne. *EU-Law - Text, Cases, and Materials*. 7 uppl. Oxford: Oxford University Press. 2020.
- Dahl, Steven. *Folkmordförnekelse som berättelse*. I Svåra frågor i klassrummet. Forum för levande historia. 2020.
- Fürst, Per-Erik. *Bestrafningen av krigsförbrytare*. Svensk Juristtidning. SvJT 1946 s. 211.
- Hercock, Ned. *The EU's Antisemitism Strategy: what, why and why now*. The Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Oktober 2021.
- Klamberg, Mark (red.). *Lagföring i Sverige av internationella brott*. Stockholm: Jure Förlag. 2020.

- Klamberg, Mark. *Evidence in International Criminal Procedure*. Diss., Stockholms universitet, 2012.
- Lobba, Paolo. *Holocaust denial before the European Court of Human Rights*. *The European Journal of International Law*. Vol. 26 no. 1, 2015 s. 239.
- Lundmark, Lennart. *Allt som kan mätas är inte vetenskap*. Forum för levande historia. 2007.
- Lundqvist, Ulf. *Om internationell straffprocessrätt och nyare tendenser*. *Svensk Juristtidning*. SvJT 2021 s. 205.
- Lundström, Markus och Wendt Höjer, Fanny. *Erfarenheter av rasism i kontakt med svenska myndigheter och andra offentliga verksamheter – en kunskapsöversikt*. Forum för levande historia. 2021.
- Probst, Lothar. *Founding Myths in Europe and the role of the Holocaust*. *New German Critique*. Nr 90, 2003 s. 45–49.
- Ruotsi, Mikael. *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*. Diss. Uppsala universitet, 2020.
- Strahl, Ivar. *Internationell militärdomstol för krigsförbrytelser*. *Svensk Juristtidning*. SvJT 1945 s. 813.
- Theriant, Henry C., *Is denial the final stage of Genocide? Consolidation, the metaphysics of denial, and the suppression of stage Theory*. I *Denial: the final stage of Genocide*. Routledge, 2021. E-bok.
- Ulväng, Magnus. *Brottslighetskonkurrens – om relationer mellan regler och fall*. Uppsala: Iustus. 2013.
- Wersäll, Fredrik. *En offensiv Högsta domstol. Några reflektioner kring HD:s rättsbildning*. *Svensk Juristtidning*. SvJT 2014 s. 1.
- Åström, Karin och Granström, Görel. *Den svenska regleringen av hatmotiverade brott: i linje med internationella normer?* I Jubileumsskrift till Juridiska institutionen 40 år. Umeå universitet. 2017.
- Österdahl, Inger. *Folkrättsbrott i svenska domstolar: En våldsamt utveckling*. *Svensk Juristtidning*. SvJT 2020 s. 170.

Webbplatser²

unictr.irnct.org.

www.ICTY.org.

www.brå.se.

www.coe.int.

www.ejn-crimjust.europa.eu.

www.gaamac.org.

www.genocidewatch.net.

www.holocaustrememberance.som.

www.levandehistoria.se.

www.NE.se.

www.SKMA.se.

www.ui.se.

² I respektive fotnot ges en mer exakt hänvisning.

Kommittédirektiv 2021:87

Kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

Samhället har ett ansvar för att kunskap om Förintelsen och andra folkmord förs vidare och för att hindra att något liknande händer igen. Många av Förintelsens överlevande har nu gått ur tiden och kan inte längre genom sina personliga vittnesmål stärka motståndskraften mot falska påståenden om att Förintelsen inte har ägt rum.

I Sverige finns ett starkt straffrättsligt skydd mot hatpropaganda på rasistiska grunder, bl.a. genom straffansvaret för hets mot folkgrupp. Det kan dock ifrågasättas om lagstiftningen tillräckligt tydligt ger uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekelse av Förintelsen. Europeiska kommissionen har också ifrågasatt det svenska genomförandet av EU-rättsliga bestämmelser om kriminalisering av offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av folkmord och vissa andra brott.

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför

- ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet,

- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, och
- för det fall kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, ta ställning till om straffansvaret även ska gälla på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

Att förneka Förintelsen kan vara hatpropaganda

För den som har överlevt ett folkmord eller berörs av det på annat sätt kan det vara en oerhörd kränkning att höra någon påstå att folkmordet inte har ägt rum. Det gäller i synnerhet när förnekandet inte sker av okunskap utan i själva verket syftar till att kränka eller hetsa mot den grupp som drabbats av folkmordet i fråga. Så är fallet med många av de felaktiga uppgifter om Förintelsen som har cirkulerat under lång tid. De lögnen som sprids kan t.ex. handla om att judarna har hittat på eller överdrivit omfattningen av Förintelsen. Det är i de fallen fråga om falska påståenden som ingår i en bredare antisemitisk berättelse.

Den digitala utvecklingen innebär att all slags hatpropaganda lätt kan få stor spridning, även påståenden av det nu aktuella slaget. Tyvärr finns det också många människor som är mottagliga för sådan propaganda. En motvikt till propagandan är berättelserna från de överlevande. När det gäller Förintelsen har överlevande besökt t.ex. skolor och berättat om sina egna erfarenheter av nazisternas grymma brott. Många av Förintelsens överlevande har nu gått ur tiden och det finns allt färre kvar som genom sina personliga vittnesmål kan stärka motståndskraften mot hatpropagandan. Ansvar för att minnas Förintelsen och föra vidare de överlevandes berättelser till kommande generationer vilar på samhället som helhet. Detsamma gäller ansvaret för att uppmärksamma andra folkmord och ansvaret för att hindra något liknande från att hända igen. Regeringen genomför flera insatser för hågkomst av Förintelsen samt bekämpande av antisemitism men mer behöver göras.

I Sverige är det inte straffbart att enbart förneka t.ex. ett folkmord eller ett brott mot mänskligheten. Däremot kan det vara brottsligt om det exempelvis sker under former som innebär uttryck för missaktning för en folkgrupp med anspelning på t.ex. trosbekännelse eller etniskt ursprung. Det kan då vara fråga om hets mot folkgrupp. Regeringens uppfattning är att lagstiftningen på det här området är vidsträckt. Det framgår t.ex. av ett rättsfall som gällde uttalanden i ett närradioprogram som bl.a. ifrågasatte att Förintelsen ägt rum och där uttalandena fått en sådan utformning att de enligt hovrätten klart uttryckte missaktning för den judiska folkgruppen som sådan och var att bedöma som hets mot folkgrupp (RH 1991:20).

Rasismrambeslutet kräver kriminalisering av att förneka folkmord m.m.

EU:s straffrättsliga instrument i arbetet mot rasism är 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). Genom rambeslutet har EU:s medlemsstater åtagit sig att kriminalisera viss rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda. Vid sidan av mer allmänna bestämmelser om sådan propaganda finns ett åtagande att kriminalisera offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av vissa brott när detta görs under vissa närmare angivna omständigheter.

De brott som avses är dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, dvs. stadgan för de s.k. Nürnberggrättegångarna mot nazistiska krigsförbrytare efter andra världskriget.

Inför att rambeslutet skulle antas gjordes bedömningen att den svenska lagstiftningen uppfyller de krav som rambeslutet ställer och att de gärningar som omfattas av rambeslutet, däribland de som avser förnekelse m.m., är straffbara i Sverige enligt bestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga hot. Vid bedömningen beaktades möjligheten enligt rambeslutet att straffa endast gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

Brottet hets mot folkgrupp är centralt för genomförandet av rambeslutet. Det har ett vitt tillämpningsområde och kan tillämpas om en person i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Sveriges genomförande av rasismrambeslutet har ifrågasatts

Europeiska kommissionen har genom en formell underrättelse den 18 februari 2021 gjort gällande att Sverige bl.a. har underlåtit att anta lagstiftning som införlivar rambeslutets bestämmelser om offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande, eller under alla omständigheter att anmäla sådana bestämmelser till kommissionen. Kommissionen konstaterar i den formella underrättelsen att brottsbalken inte innehåller något omnämnande av gärningen offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott eller något omnämnande av de folkmord och andra brott som gärningen ska avse.

I svaret till kommissionen försvarar regeringen Sveriges sätt att genomföra rambeslutet genom en mer generell reglering än rambeslutets bestämmelser. Samtidigt anges att regeringen, i syfte att tillmötesgå kommissionen, anser att det finns skäl att låta utreda om det är möjligt att komplettera befintlig strafflagstiftning med en mer uttrycklig kriminalisering av de nu aktuella gärningarna. Även om regeringen vidhåller uppfattningen att gärningarna är straffbara enligt mer generella bestämmelser anförts att det skulle kunna finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på gärningarna ifråga.

Uppdraget att utreda ett särskilt straffansvar för bland annat förintelseförnekelse

Det kan ifrågasättas om den nuvarande lagstiftningen innebär ett tillräckligt tydligt avståndstagande från bl.a. förnekelse av folkmord. Kommissionens formella underrättelse kan sägas ge visst stöd för den uppfattningen. Även om det är regeringens uppfattning att Sverige lever upp till sina åtaganden enligt rambeslutet, visar kommissionens synpunkter att det inte nödvändigtvis står klart för var och en att t.ex.

förnekelsegärningar kan vara straffbara. Det kan ses som en brist. Vidare finns det anledning att försöka undvika att det överträdelse-ärende som har inletts resulterar i en fördragsbrottstalan mot Sverige i EU-domstolen. Det finns därför anledning att förutsättningslöst överväga om det i svensk rätt bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som avses i rasismrambeslutet.

Ett ställningstagande till att införa ny kriminalisering måste föregås av noggranna överväganden.

En utvidgning av det straffbara området måste för det första vara förenlig med de krav som regeringsformen uppställer och de krav som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och andra internationella åtaganden.

Yttrande- och informationsfriheten i regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor liksom att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Dessa friheter är grundläggande i den svenska demokratin. Yttrandefriheten skyddar enskildas rätt att uttrycka också sådant som kan uppfattas som stötande och chockerande. Yttrande- och informationsfrihetens centrala ställning innebär att möjligheterna till undantag från dessa friheter måste ges en restriktiv tolkning. Det gäller särskilt yttrandefriheten i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter, som utgör dessa friheters kärna.

Yttrande- och informationsfriheten får genom lag begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vidare får yttrande- och informationsfriheten endast begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott eller i övrigt av särskilt viktiga skäl. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vik-

ten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Vid ett ställningstagande till att införa ny kriminalisering måste det även beaktas att en sådan reglering i betydande omfattning skulle komma att överlappa straffansvaret för hets mot folkgrupp. Det är visserligen möjligt att undvika en dubbelreglering genom att låta straffansvaret omfatta endast sådana gärningar som faller utanför tillämpningsområdet för hetsbrottet, men en sådan lösning kan medföra tillämpningssvårigheter i fall där hetsbrottets räckvidd är oklar. Den kan också tänkas innebära att praxisbildningen kring hets mot folkgrupp hämmas.

Rambeslutet tillåter att kriminaliseringen begränsas på olika sätt. Skyldigheten att kriminalisera gäller till att börja med enbart gärningar som riktas mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Den är också begränsad till gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

Medlemsstaterna kan vidare välja att straffa endast gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande. En medlemsstat får dessutom göra ett uttalande om att den endast kommer att göra förnekande eller flagrant förringande straffbart om det brott som förnekas eller förringas har fastställts genom ett slutligt beslut av en domstol i medlemsstaten eller en internationell domstol.

För det fall kommittén kommer fram till att det i brottsbalken bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa brott, ska kommittén vid utformningen av ett sådant straffansvar överväga om och i så fall hur Sverige bör använda de angivna begränsningsmöjligheterna som finns i rasismrambeslutet.

Enligt vad som uttryckligen anges i rambeslutet medför det inte ett krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Detta innebär bl.a. att Sverige inte är skyldigt att på tryckfri-

hetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område införa lagstiftning i enlighet med rambeslutets krav.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett särskilt straffansvar i brottsbalken för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa brott finns det dock anledning att ta ställning till om det nya brottet också bör föras in i tryckfrihetsförordningens brottskatalog och därmed bli ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. Vid den bedömningen finns det skäl att beakta att lagstiftarens utgångspunkt hittills har varit att tryck- och yttrandefrihetsbrottets hets mot folkgrupp bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse fullt ut.

Även om kommittén i första hand ska ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som avses i rasismrambeslutet så står det kommittén fritt att även ta ställning till om ett sådant straffansvar också bör omfatta vissa andra allvarliga brott mot folkrätten, t.ex. aggressionsbrottet enligt Romstadgan.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet,
- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, och
- för det fall kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, ta ställning till om straffansvaret även ska gälla på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvenser som ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna

av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Frågor om utformningen av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är av stor betydelse för den fria åsiktsbildningen och därmed också för det svenska statskicket. I Sverige har sedan länge bred politisk enighet eftersträvats inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Vid övervägandena av den grundlagsfråga som omfattas av uppdraget ska kommittén därför eftersträva ett resultat som har bred parlamentarisk förankring.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2022:55

Tilläggsdirektiv till Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott (Ju 2021:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 kommittédirektiv om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott (dir. 2021:87).

Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv

- ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp uttryckligen bör omfatta dels uppmaning till våld, dels gärningar riktade mot enskilda individer i de skyddade grupperna,
- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att en ändring bör göras, och
- för det fall kommittén kommer fram till att en ändring bör göras, ta ställning till om motsvarande ändring även bör göras på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 20 april 2023.

Uppdraget att ta ställning till utformningen av straffansvaret för hets mot folkgrupp

Kommitténs nuvarande uppdrag avser rasismrambeslutets bestämmelser om bl.a. förintelseförnekelse ...

Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott har i uppdrag att ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som under vissa omständigheter offentligt urskuldar, förnekar eller flagrant förringar vissa brott. Det handlar dels om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels om brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga.

Ett skäl till att kommittén fick det angivna uppdraget är att Europeiska kommissionen genom en formell underrättelse den 18 februari 2021 har gjort gällande att Sverige har underlåtit att anta lagstiftning som införlivar bestämmelser i 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) om offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande. Uppdraget motiverades därutöver med att regeringen anser att det skulle kunna finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på gärningarna i fråga.

... men kommissionen har synpunkter på genomförandet även av andra delar av rambeslutet ...

Den formella underrättelsen innehåller också två andra synpunkter på Sveriges genomförande av rambeslutet. Kommissionen anser att det i bestämmelsen om hets mot folkgrupp saknas ett uttryckligt omnämnande av gärningen uppmaning till våld, såsom den beskrivs i rambeslutet. Vidare gör kommissionen gällande att Sverige inte på ett korrekt sätt har kriminaliserat offentlig uppmaning till hat och våld som riktar sig mot en medlem av en grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung. I svaret till kommissionen försvarade regeringen Sveriges sätt att genomföra rambeslutet i alla delar.

Beträffande uppmaning till våld har regeringen påpekat att straffansvaret för hets mot folkgrupp gäller redan vid uttryck för missaktning. Gränsen för straffansvar är alltså lägre i svensk rätt än vad som krävs enligt rambeslutet. Regeringen har också hänvisat till domar som visar att hetsbrottet i praktiken tillämpas på gärningar som avser uppmaning till våld.

När det gäller uttalanden som riktar sig mot en medlem av en grupp har regeringen förklarat att dessa är straffbara genom bestämmelserna om uppvigling och olaga hot. Regeringen har också hänvisat till en dom från Högsta domstolen av vilken det framgår att ett meddelande som har formulerats som om det är riktat mot en enskild person även kan anses uttrycka missaktning för en grupp som skyddas av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och leda till ansvar för det brottet (se NJA 2020 s. 1083, ”Kommentaren i Facebookgruppen”).

... och det finns därför skäl att överväga även andra förändringar i hetsbrottet

Det är alltså regeringens uppfattning att Sverige lever upp till sina åtaganden enligt rambeslutet. Regeringen ser dock ett värde i att låta kommittén även ta ställning till utformningen av straffansvaret för hets mot folkgrupp i ljuset av de av kommissionens synpunkter som inte omfattas av det ursprungliga uppdraget.

Att låta straffansvaret för hets mot folkgrupp uttryckligen omfatta uppmaning till våld skulle enligt regeringens bedömning inte förändra rättsläget men däremot förtydliga hetsbrottets tillämpningsområde. Ett tillägg avseende gärningar som riktar sig mot en medlem av en grupp skulle sannolikt innebära en viss utvidgning av brottet hets mot folkgrupp. Även om regeringen bedömer att sådana gärningar visserligen redan är straffbara som hets mot folkgrupp eller enligt andra straffbestämmelser, skulle ett tillägg i hetsbrottet ha ett värde genom att hatbrottaspekten på sådana gärningar förtydligas ytterligare.

Kommitténs uppdrag bör därmed utvidgas. I likhet med vad som gäller enligt det ursprungliga uppdraget ska ställningstagandet till om brottet hets mot folkgrupp bör ändras föregås av noggranna överväganden med utgångspunkt i de krav som regeringsformen uppställer och de krav som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och andra internationella åtaganden.

Om kommittén kommer fram till att straffansvaret för hets mot folkgrupp bör ändras finns det anledning att ta ställning till om ändringarna också bör göras i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Vid den bedömningen finns det skäl att beakta att lagstiftarens utgångspunkt hittills har varit att tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse fullt ut.

Kommittén ska utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv

- ta ställning till om straffansvaret för hets mot folkgrupp uttryckligen bör omfatta dels uppmaning till våld, dels gärningar riktade mot enskilda individer i de skyddade grupperna,
- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att en ändring bör göras, och
- för det fall kommittén kommer fram till att en ändring bör göras, ta ställning till om motsvarande ändring även bör göras på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 20 april 2023.

(Justitiedepartementet)

III

(Rättsakter som antagits i enlighet med fördraget om Europeiska unionen)

RÄTTSAKTER SOM ANTAGITS I ENLIGHET MED AVDELNING VI I
FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONEN

RÅDETS RAMBESLUT 2008/913/RIF

av den 28 november 2008

om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt
strafflagstiftningen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 29, 31 och 34.2 b,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽¹⁾, och

av följande skäl:

- (1) Rasism och främlingsfientlighet är direkta brott mot principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt mot rättsstatsprincipen, principer som Europeiska unionen bygger på och som är gemensamma för medlemsstaterna.
- (2) I rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt kunna genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ⁽²⁾, slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, Europaparlamentets resolution av den 20 september 2000 om Europeiska unionens ståndpunkt vid världskonferensen om rasism och om den aktuella situationen i unionen ⁽³⁾ och kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet med halvårsuppdatering av resultatavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (andra halvåret 2000) krävs åtgärder på detta område. I Haag-programmet från den 4 och 5 november 2004 erinrar rådet om sitt beslutsamma engagemang för att bekämpa alla former av rasism, antisemitism och främlingsfientlighet, enligt vad som förklarades av Europeiska rådet redan i december 2003.

- (3) Rådets gemensamma åtgärd 96/443/RIF av den 15 juli 1996 om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet ⁽⁴⁾ bör följas av ytterligare lagstiftning för att behovet av ytterligare tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar ska kunna åtgärdas och de hinder för effektivt rättsligt samarbete som främst beror på skillnaderna i medlemsstaternas rättsordningar övervinnas.

- (4) Av utvärderingen av gemensam åtgärd 96/443/RIF och det arbete som utförts i andra internationella forum, till exempel Europarådet, framgår det att vissa problem med det rättsliga samarbetet kvarstår och att det därför finns ett behov av ytterligare tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning så att tillämpningen av en omfattande och tydlig lagstiftning för att effektivt bekämpa rasism och främlingsfientlighet kan säkerställas.

- (5) Rasism och främlingsfientlighet är ett hot mot grupper av personer som är utsatta för sådana gärningar. Det är nödvändigt att utforma en gemensam straffrättslig strategi i Europeiska unionen i fråga om rasism och främlingsfientlighet, så att samma gärningar kriminaliseras i alla medlemsstater och effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner införs för fysiska och juridiska personer som har begått eller är ansvariga för sådana brott.

- (6) Medlemsstaterna inser att kampen mot rasism och främlingsfientlighet kräver olika typer av åtgärder inom en övergripande ram och inte kan begränsas till enbart straffrättsliga årenden. Detta rambeslut är dock begränsat till att genom straffrättsliga åtgärder bekämpa särskilt allvarliga former av rasism och främlingsfientlighet. Efter som medlemsstaternas kulturella och rättsliga traditioner i viss mån skiljer sig från varandra, särskilt på detta område, är en fullständig harmonisering av strafflagstiftningen för närvarande inte möjlig.

⁽¹⁾ Yttrandet avgivet den 29 november 2007 (ännu ej offentliggjort i EUT).⁽²⁾ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.⁽³⁾ EGT C 146, 17.5.2001, s. 110.⁽⁴⁾ EGT L 185, 24.7.1996, s. 5.

- (7) I detta rambeslut bör "härstamning" hänföra sig huvudsakligen till personer eller grupper av personer som härstammar från personer som kan identifieras genom vissa särdrag (som ras eller hudfärg) utan att samtliga av dessa särdrag nödvändigtvis finns kvar. Trots detta kan sådana personer eller grupper av personer, på grund av sin härstamning, bli föremål för hat eller våld.
- (8) "Religion" bör hänföra sig huvudsakligen till personer som definieras genom hänvisning till trosäskådning eller övertygelse.
- (9) "Hat" bör hänföra sig till hat baserat på ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.
- (10) Detta rambeslut hindrar inte en medlemsstat från att anta bestämmelser i nationell lagstiftning som utvidgar artikel 1.1 c och 1.1 d till brott riktade mot en grupp av personer, utpekad med åberopande av andra kriterier än ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, såsom social ställning eller politisk övertygelse.
- (11) Man bör se till att utredningar av och åtal för rasistiska och främlingsfientliga brott inte är avhängiga av en anmälan eller anklagelse från de personer som utsatts för brottet, eftersom de ofta är särskilt sårbara och ovilliga att inleda rättsliga förfaranden.
- (12) Tillnärmning av strafflagstiftningen bör leda till att rasistiska och främlingsfientliga brott kan bekämpas mer effektivt, genom att ett fullständigt och effektivt straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna främjas. Rådet bör vid översynen av rambeslutet beakta de svårigheter som kan föreligga på detta område i syfte att överväga huruvida ytterligare åtgärder behövs på området.
- (13) Eftersom målet för detta rambeslut, nämligen att se till att rasistiska och främlingsfientliga brott bestraffas med åtminstone en miniminivå av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner i alla medlemsstater, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, eftersom bestämmelserna måste vara gemensamma och förenliga med varandra, och eftersom detta mål bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen och i artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i den sistnämnda artikeln går rambeslutet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (14) Detta rambeslut står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och i Europakonven-

tionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artiklarna 10 och 11, och som ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitlet II och VI.

- (15) Avväganden som gäller föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier har i många medlemsstater lett till en särskild rättegångsordning och särskilda bestämmelser i nationell lagstiftning om fastställande eller begränsning av ansvar.
- (16) Gemensam åtgärd 96/443/RIF bör upphävas, eftersom den har blivit föråldrad efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget, rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung⁽¹⁾ och detta rambeslut.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Rasistiska och främlingsfientliga brott

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att följande avsiktliga gärningar blir straffbara:
 - a) Offentlig uppmaning till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.
 - b) En enligt led a begången handling bestående av offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material.
 - c) Offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga, riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmåna till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.
 - d) Offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogas till Londonöverenskommelsen av den 8 augusti 1945, riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmåna till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

⁽¹⁾ EGT L 180, 19.7.2000, s. 22.

2. För tillämpningen av punkt 1 får medlemsstaterna välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

3. För tillämpningen av punkt 1 är hänvisningen till religion avsedd att minst inbegripa gärningar som är en förevändning för att rikta gärningar mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

4. Varje medlemsstat får, när detta rambeslut antas eller senare, göra ett uttalande om att medlemsstaten endast kommer att göra förnekande eller flagrant förringande av de brott som det hänvisas till i punkt 1 c och/eller 1 d straffbara, om sådana brott har fastställts genom ett slutgiltigt beslut av en nationell domstol i denna medlemsstat och/eller av en internationell domstol eller genom enbart ett slutgiltigt beslut av en internationell domstol.

Artikel 2

Anstiftan och medhjälp

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att anstiftan till de gärningar som avses i artikel 1.1 c och d blir straffbar.

2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att medhjälp till att begå de gärningar som avses i artikel 1 blir straffbar.

Artikel 3

Straffrättsliga sanktioner

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner.

2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de gärningar som avses i artikel 1 beläggs med ett maximistraff som minst uppgår till mellan ett och tre års fängelse.

Artikel 4

Rasistiska och främlingsfientliga motiv

För andra brott än de som avses i artiklarna 1 och 2, ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvärande omständighet eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktionerna.

Artikel 5

Juridiska personers ansvar

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person kan ställas till ansvar för sådana gärningar som avses i artiklarna 1 och 2, vilka begås för

den juridiska personens räkning av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på

- befogenhet att företräda den juridiska personen,
- befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Förutom i de fall som anges i punkt 1 i denna artikel ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person kan göras ansvarig, när brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att för den juridiska personens räkning begå sådana gärningar som avses i artiklarna 1 och 2.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän eller medhjälpare till de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2.

4. Med termen *juridisk person* avses var och en som enligt gällande nationell lagstiftning har denna status, utom stater och andra offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Artikel 6

Sanktioner för juridiska personer

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person som görs ansvarig i enlighet med artikel 5.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och kan innefatta andra sanktioner, såsom

- fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- rättslig övervakning,
- rättsligt beslut om avveckling av verksamheten.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person som har gjorts ansvarig i enlighet med artikel 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner eller åtgärder.

Artikel 7

Konstitutionella regler och grundläggande principer

1. Detta rambeslut ska inte medföra någon ändring av kravet att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper, däribland yttrande- och föreningsfrihet, enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen.

2. Detta rambeslut ska inte medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

Artikel 8

Inledande av utredningar eller rättsliga åtgärder

Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att utredningar av eller åtal för de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2 inte ska vara avhängiga av en anmälan eller en anklagelse från den som blivit offer för gärningarna, åtminstone inte i de mest allvarliga fallen, när gärningarna har begåtts på medlemsstatens territorium.

Artikel 9

Behörighet

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet i fråga om de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2, när gärningarna har begåtts

- a) helt eller delvis inom medlemsstatens territorium,
- b) av någon av medlemsstatens medborgare, eller
- c) till förmån för en juridisk person som har sitt huvudkontor inom medlemsstatens territorium.

2. Vid fastställandet av behörighet i enlighet med punkt 1 a ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att dess behörighet omfattar fall där gärningarna begås med hjälp av ett informationssystem, och

- a) gärningsmannen begår gärningarna när denne befinner sig på medlemsstatens territorium, oavsett om gärningarna omfattar material lagrat i ett informationssystem på medlemsstatens territorium eller ej,
- b) gärningarna omfattar material lagrat i ett informationssystem på medlemsstatens territorium, oavsett om gärningsmannen befinner sig på medlemsstatens territorium när denne begår gärningarna eller ej.

3. En medlemsstat kan besluta att inte tillämpa eller att endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa den regel om behörighet som anges i punkt 1 b och 1 c.

Artikel 10

Genomförande och översyn

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den 28 november 2010.

2. Medlemsstaterna ska till rådets generalsekretariat och kommissionen samma dag överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. På grundval av en rapport som rådet utarbetar med hjälp av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen ska rådet senast den 28 november 2013 bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har följt bestämmelserna i detta rambeslut.

3. Före den 28 november 2013 ska rådet se över detta rambeslut. För att förbereda översynen ska rådet fråga medlemsstaterna huruvida de har upplevt svårigheter i det rättsliga samarbetet avseende gärningarna i artikel 1. Vidare får rådet uppmana Eurojust att lägga fram en rapport om huruvida skillnader mellan de olika nationella lagstiftningarna har givit upphov till svårigheter i det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna på detta område.

Artikel 11

Upphävande av gemensam åtgärd 96/443/RIF

Gemensam åtgärd 96/443/RIF upphävs härmed.

Artikel 12

Territoriell tillämpning

Detta rambeslut ska tillämpas på Gibraltar.

Artikel 13

Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den 28 november 2008.

På rådets vägnar
M. ALLIOT-MARIE
Ordförande

Utdrag ur Romstadgan; artiklarna 6–8 (SÖ 2002:59, s. 4–12)
SÖ 2002: 59
Article 4
Legal status and powers of the Court

1. The Court shall have international legal personality. It shall also have such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.

2. The Court may exercise its functions and powers, as provided in this Statute, on the territory of any State Party and, by special agreement, on the territory of any other State.

PART 2. JURISDICTION, ADMISSIBILITY AND APPLICABLE LAW
Article 5
Crimes within the jurisdiction of the Court

1. The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes:

- (a) The crime of genocide;
- (b) Crimes against humanity;
- (c) War crimes;
- (d) The crime of aggression.

2. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime. Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations.

Article 6
Genocide

For the purpose of this Statute, "genocide" means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

Artikel 4
Domstolens rättsliga status och befogenheter

1. Domstolen skall ha internationell rättskapacitet. Den skall också ha den rättshandlingsförmåga som är nödvändig för att fullgöra sina uppgifter och uppfylla sina ändamål.

2. Domstolen får i enlighet med denna stadga fullgöra sina uppgifter och utöva sina befogenheter inom varje stadgeparts territorium och, efter särskild överenskommelse, inom annan stats territorium.

DEL 2 JURISDIKTION, PROCESSFÖRUTSÄTTNINGAR OCH TILLÄMPLIG LAG
Artikel 5
Brott som omfattas av Domstolens jurisdiktion

1. Domstolens jurisdiktion skall begränsas till de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet. Domstolen skall ha jurisdiktion i enlighet med denna stadga i fråga om följande brott:

- a) Folkmord.
- b) Brott mot mänskligheten.
- c) Krigsförbrytelser.
- d) Aggressionsbrott.

2. Domstolen skall utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet så snart en bestämmelse har antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123, vilken definierar detta brott och fastställer villkoren för Domstolens utövande av sin jurisdiktion över det. En sådan bestämmelse skall vara förenlig med de tillämpliga bestämmelserna i Förenta nationernas stadga.

Artikel 6
Folkmord

Med *folk mord* avses i denna stadga var och en av följande gärningar förövat i avsikt att helt eller delvis förgöra en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan, nämligen

SÖ 2002: 59

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.

Article 7**Crimes against humanity**

1. For the purpose of this Statute, "crime against humanity" means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- (a) Murder;
 - (b) Extermination;
 - (c) Enslavement;
 - (d) Deportation or forcible transfer of population;
 - (e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
 - (f) Torture;
 - (g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
 - (h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;
 - (i) Enforced disappearance of persons;
 - (j) The crime of apartheid;
 - (k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.
2. For the purpose of paragraph 1:
- (a) "Attack directed against any civilian po-

- a) att döda medlemmar av folkgruppen,
- b) att tillfoga medlemmar av folkgruppen svår fysisk eller psykisk skada,
- c) att uppsåtligen påtvinga folkgruppen levnadsvillkor som är avsedda att medföra dess fysiska undergång helt eller delvis,
- d) att vidta åtgärder som är avsedda att förhindra födelser inom folkgruppen,
- e) att med tvång överföra barn från folkgruppen till en annan folkgrupp.

Artikel 7**Brott mot mänskligheten**

1. Med brott mot mänskligheten avses i denna stadga var och en av följande gärningar när de begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet:

- a) Mord.
 - b) Utrotning.
 - c) Förlavning.
 - d) Deportation eller tvångsförflyttning av befolkning.
 - e) Fängslande eller annat allvarligt berövande av fysisk frihet i strid med grundläggande folkrättsliga regler.
 - f) Tortyr.
 - g) Våldtäkt, sexuellt slaveri, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap, påtvingad sterilisering eller varje annan form av sexuellt våld av motsvarande svårighetsgrad.
 - h) Förföljelse av en identifierbar folkgrupp eller ett identifierbart kollektiv av politiska, ras-mässiga, nationella, etniska, kulturella, religiösa, genusmässiga, enligt definitionen i punkt 3 i denna artikel, eller av andra skäl som universellt är erkända som otillåtna enligt folkrätten, i samband med en gärning som avses i denna punkt eller ett annat brott som omfattas av Domstolens jurisdiktion.
 - i) Påtvingat försvinnande av personer.
 - j) Brottet apartheid
 - k) Andra omänskliga handlingar av liknande beskaffenhet som uppsåtligen förorsakar svårt lidande, svår kroppslig skada eller svårt själsligt eller fysiskt men.
2. I punkt 1
- a) avses med *angrepp riktat mot civilbefolk-*

SÖ 2002: 59

population" means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;

(b) "Extermination" includes the intentional infliction of conditions of life, *inter alia* the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population;

(c) "Enslavement" means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children;

(d) "Deportation or forcible transfer of population" means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law;

(e) "Torture" means the intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental, upon a person in the custody or under the control of the accused; except that torture shall not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions;

(f) "Forced pregnancy" means the unlawful confinement of a woman forcibly made pregnant, with the intent of affecting the ethnic composition of any population or carrying out other grave violations of international law. This definition shall not in any way be interpreted as affecting national laws relating to pregnancy;

(g) "Persecution" means the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity;

(h) "The crime of apartheid" means inhumane acts of a character similar to those referred to in paragraph 1, committed in the context of an institutionalized regime of systematic oppression and domination by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime;

(i) "Enforced disappearance of persons"

ning: ett handlande som består i upprepat förövande av gärningar som avses i punkt 1 mot civilbefolkning i enlighet med eller för att främja en stats eller en organisations politik att genomföra ett sådant angrepp,

b) inbegriper *utrotning* uppsåtligt påtvingande av levnadsförhållanden, bland annat berövande av tillgång till livsmedel och läkemedel, ägnade att åstadkomma förgörande av en del av en befolkning,

c) avses med *förslavning*: utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätt över en person; detta inbegriper utövande av denna makt vid handel med människor, särskilt kvinnor och barn,

d) avses med *deportation eller tvångsflyttning av befolkning*: påtvingad förflyttning utan folkrättsligt tillåtna skäl av de berörda personerna genom utvisning eller andra tvångsåtgärder från det område där de lagligen uppehåller sig,

e) avses med *tortyr*: uppsåtligt tillfogande av allvarlig smärta eller svårt fysiskt eller psykiskt lidande för någon som befinner sig i den tilltalades förvar eller står under hans eller hennes kontroll; tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom, som en nödvändig del eller en följd av lagenliga sanktioner ,

f) avses med *påtvingat havandeskap*: olaglig inspärning av en kvinna som med tvång försatts i havande tillstånd med avsikt att påverka den etniska sammansättningen av en befolkning eller att föröva andra svåra överträdelser av folkrätten; denna definition skall inte på något sätt tolkas som att den inverkar på nationella lagar rörande havandeskap,

g) avses med *förföljelse*: uppsåtligt och allvarligt berövande av grundläggande rättigheter i strid med folkrätten på grund av en folkgrupps eller ett kollektivs identitet,

h) avses med *brottet apartheid*: omänskliga gärningar av en beskaffenhet motsvarande de som avses i punkt 1, vilka begås i förbindelse med en institutionaliserad ordning av systematiskt förtryck och dominans av en rasgrupp över en eller flera andra rasgrupper, och vilka begås med avsikt att vidmakthålla denna ordning,

i) avses med *påtvingat försvinnande av per-*

SÖ 2002: 59

means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.

3. For the purpose of this Statute, it is understood that the term "gender" refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term "gender" does not indicate any meaning different from the above.

Article 8 War crimes

1. The Court shall have jurisdiction in respect of war crimes in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.

2. For the purpose of this Statute, "war crimes" means:

(a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention:

- (i) Wilful killing;
- (ii) Torture or inhuman treatment, including biological experiments;
- (iii) Wilfully causing great suffering, or serious injury to body or health;
- (iv) Extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
- (v) Compelling a prisoner of war or other protected person to serve in the forces of a hostile Power;
- (vi) Wilfully depriving a prisoner of war or other protected person of the rights of fair and regular trial;
- (vii) Unlawful deportation or transfer or unlawful confinement;
- (viii) Taking of hostages.

(b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of inter-

soner: gripande, hållande i fängsligt förvar eller bortförande av personer av eller med tillstånd, stöd eller samtycke från en stat eller en politisk organisation, följt av en vägran att tillstå frihetsberövandet eller lämna upplysningar om de berörda personernas öde eller uppehålls-ort med avsikt att undandra dem rättsligt skydd under en långre tid.

3. Termen *genus* avser i denna stadga båda könen, kvinnor och män, i ett samhälleligt perspektiv. Termen *genus* har således ingen betydelse som skiljer sig från den nyss nämnda.

Artikel 8 Krigsförbrytelser

1. Domstolen skall ha jurisdiktion över krigsförbrytelser särskilt när de begås som en del av en plan eller en politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala.

2. Med *krigsförbrytelser* avses i denna stadga

a) Svåra överträdelser av Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949, nämligen följande gärningar som riktar sig mot personer eller egendom som skyddas enligt bestämmelserna i den tillämpliga Genèvekonventionen:

- i) Uppsåttligt dödande.
- ii) Tortyr eller omänsklig behandling inbegripet biologiska experiment.
- iii) Uppsåttligt försakande av svårt lidande eller svår skada till kropp eller hälsa.
- iv) Olaglig och godtycklig förstörelse eller tillägnelse av egendom i stor omfattning som inte rättfärdigas av militär nödvändighet.
- v) Tvingande av en krigsfånge eller en annan skyddad person att tjänstgöra i en fientlig makts stridskrafter.
- vi) Uppsåttligt berövande av rätten till opartisk rättegång i laga ordning för en krigsfånge eller en annan skyddad person.
- vii) Olaglig deportation eller förflyttning eller olaglig inspärning.
- viii) Tagande av gisslan.

b) Annan allvarlig kränkning av lag eller sedvanerätt som är tillämplig i internationella väpnade konflikter inom den vedertagna folk-

SÖ 2002: 59

national law, namely, any of the following acts:

(i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;

(ii) Intentionally directing attacks against civilian objects, that is, objects which are not military objectives;

(iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;

(iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated;

(v) Attacking or bombarding, by whatever means, towns, villages, dwellings or buildings which are undefended and which are not military objectives;

(vi) Killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;

(vii) Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury;

(viii) The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory;

(ix) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;

rättsliga ramen, nämligen någon av följande gärningar:

i) Uppsåtligt riktande av angrepp mot civilbefolkning som sådan eller mot enskilda civila som inte direkt deltar i fientligheter.

ii) Uppsåtligt riktande av angrepp mot civil egendom, det vill säga egendom som inte utgör ett militärt mål.

iii) Uppsåtligt riktande av angrepp mot personal, anläggningar, utrustning, enheter eller fordon som deltar i en humanitär biståndsinsats eller i en fredsbevarande insats i enlighet med Förenta nationernas stadga, så länge de är berättigade till det skydd som tillkommer civila eller civil egendom i enlighet med folkrätten i väpnade konflikter.

iv) Uppsåtligt inledande av angrepp med insikt om att det kommer att leda till spillande av liv eller åsamkande av skada för civila eller civil egendom eller vidsträckta, långvariga och allvarliga skador på den naturliga miljön, vilka kan anses vara klart överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta övergripande militära fördel som kan förväntas.

v) Angrepp eller bombardemang, oavsett med vilka medel, av städer, byar, bostäder eller byggnader som inte försvaras och inte utgör ett militärt mål.

vi) Dödande eller sårande av en kombattant som, sedan han nedlagt vapnen eller inte längre är i stånd att försvara sig, har gett sig på nåd och onåd.

vii) Otillbörligt användande av parlamentärflagg, fiendens flagg eller Förenta nationernas flagg eller militära gradbeteckningar och uniformer eller Genèvekonventionernas kännetecken med död eller allvarlig personskada som följd.

viii) Ockupationsmakts förflyttning direkt eller indirekt av en del av sin egen civilbefolkning till det område som den ockuperar eller deportation eller förflyttning inom eller utanför det ockuperade området av hela eller en del av befolkningen i detta område.

ix) Uppsåtligt riktande av angrepp mot byggnader avsedda för religion, undervisning, konst, vetenskap eller välgörande ändamål, historiska minnesmärken, sjukhus och uppsamlingsplatser för sjuka och sårade under förutsättning att de inte utgör militära mål.

SÖ 2002: 59

(x) Subjecting persons who are in the power of an adverse party to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;

(xi) Killing or wounding treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;

(xii) Declaring that no quarter will be given;

(xiii) Destroying or seizing the enemy's property unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war;

(xiv) Declaring abolished, suspended or inadmissible in a court of law the rights and actions of the nationals of the hostile party;

(xv) Compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country, even if they were in the belligerent's service before the commencement of the war;

(xvi) Pillaging a town or place, even when taken by assault;

(xvii) Employing poison or poisoned weapons;

(xviii) Employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices;

(xix) Employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions;

(xx) Employing weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are inherently indiscriminate in violation of the international law of armed conflict, provided that such weapons, projectiles and material and methods of warfare are the subject of a comprehensive prohibition and are included in an annex to this Statute, by an amendment in accordance with the relevant provisions set forth in articles 121 and 123;

(xxi) Committing outrages upon personal

x) Utsättande av någon som fallit i en motparts våld för fysisk stympling eller medicinska eller vetenskapliga experiment i någon form som varken rättfärdigas av vederbörandes medicinska, odontologiska eller sjukhusmässiga vårdbehov eller utförs i hans eller hennes intresse och vilka förorsakar död eller allvarligt hotar hälsan för den personen.

xi) Förrådiskt dödande eller sårande av personer tillhörande den fiendliga nationen eller armén.

xii) Förklarande att pardon inte kommer att ges.

xiii) Förstörelse eller beslagtagnande av fiendens tillhörigheter såvida inte detta till följd av krigets krav är oundgängligen nödvändigt.

xiv) Förklarande att motpartens medborgares rättigheter och rätt att väcka talan är upphävd, tillfälligt försatta ur kraft eller utestängda från att kunna göras gällande inför domstolarna.

xv) Tvingande av motpartens medborgare att delta i krigsoperationer riktade mot deras eget land även om de var i den krigförandes tjänst innan kriget börjat.

xvi) Plundring av en stad eller en plats, även om den har tagits med storm.

xvii) Användande av gifter eller förgiftade vapen.

xviii) Användande av kvävande, giftiga eller andra gaser och alla likvärdiga vätskor, ämnen eller medel.

xix) Användande av kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen, såsom kulor med hård mantel, om denna inte helt och hållet täcker kärnan eller är försedd med inskärningar.

xx) Användande av vapen, projektiler och material samt stridsmetoder av sådan beskaffenhet att de kan förorsaka överflödigt skada eller onödigt lidande eller som är av urskillningslös beskaffenhet i strid med folkrätten i väpnade konflikter under förutsättning att sådana vapen, projektiler, material och stridsmetoder är föremål för ett allomfattande förbud och anges i en bilaga till denna stadga till följd av en ändring som har gjorts i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna i artiklarna 121 och 123.

xxi) Kränkande av personlig värdighet,

SÖ 2002: 59

dignity, in particular humiliating and degrading treatment;

(xxii) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, or any other form of sexual violence also constituting a grave breach of the Geneva Conventions;

(xxiii) Utilizing the presence of a civilian or other protected person to render certain points, areas or military forces immune from military operations;

(xxiv) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;

(xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;

(xxvi) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into the national armed forces or using them to participate actively in hostilities.

(c) In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause:

(i) Violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;

(ii) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;

(iii) Taking of hostages;

(iv) The passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all judicial guarantees which are generally recognized as indispensable.

(d) Paragraph 2 (c) applies to armed conflicts

särskilt förödmjukande och nedsättande behandling.

xxii) Våldtäkt, sexuellt slaveri, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap enligt definitionen i artikel 7.2 f, påtvingad sterilisering eller annan form av sexuellt våld, som också utgör en svår överträdelse av Genèvekonventionerna.

xxiii) Användande av en civil eller annan skyddad person för att genom sin närvaro skydda vissa platser, områden eller väpnade styrkor från stridshandlingar.

xxiv) Uppsåtligt riktande av angrepp mot byggnader, utrustning, medicinska enheter och transporter samt personal som bär Genèvekonventionernas kännetecken i enlighet med folkrätten.

xxv) Uppsåtligt användande av utsvältning av civila som en stridsmetod genom att beröva dem förmödenheter som är nödvändiga för deras överlevnad, däribland uppsåtligt förhindrande av hjälpsändningar i enlighet med Genèvekonventionerna.

xxvi) Uttagande eller värvande av barn som inte fyllt 15 år till de nationella väpnade styrkorna eller användande av dem till att aktivt delta i fientligheter.

c) I fall av väpnad konflikt som inte är av internationell karaktär, allvarliga kränkningar av artikel 3 som är gemensam för de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949, nämligen någon av följande gärningar som begåtts mot personer som inte deltar aktivt i fientligheterna, däribland medlemmar av de väpnade styrkorna som har lagt ned vapnen och personer som försatts ur stridbart skick genom sjukdom, särskada, fångenskap eller av annat skäl:

i) Våld mot liv och person, särskilt mord i alla dess former, stympning, grym behandling och tortyr.

ii) Kränkande av den personliga värdigheten, särskilt förödmjukande och nedsättande behandling.

iii) Tagande av gisslan.

iv) Utdömmande av straff och verkställande av avrättningar utan föregående dom avkunnad av i laga ordning tillsatt domstoll vars rättskipning erbjuder de garantier som allmänt erkänns som oundgängliga.

d) Punkt 2 c är tillämplig i icke-internatio-

SÖ 2002: 59

not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature.

(e) Other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:

(i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;

(ii) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;

(iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;

(iv) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;

(v) Pillaging a town or place, even when taken by assault;

(vi) Committing rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, as defined in article 7, paragraph 2 (f), enforced sterilization, and any other form of sexual violence also constituting a serious violation of article 3 common to the four Geneva Conventions;

(vii) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into armed forces or groups or using them to participate actively in hostilities;

(viii) Ordering the displacement of the civilian population for reasons related to the conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;

(ix) Killing or wounding treacherously a

nella väpnade konflikter och därför inte i situationer som har uppkommit till följd av interna störningar och spänningar, såsom upplopp, enskilda och sporadiska våldshandlingar eller andra liknande handlingar.

e) Andra allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt som är tillämplig i icke-internationella väpnade konflikter inom den vedertagna folkrättsliga ramen, nämligen någon av följande gärningar:

i) Uppsåtligt angrepp mot civilbefolkning som sådan eller mot enskilda civila som inte direkt deltar i fientligheter.

ii) Uppsåtligt riktande av angrepp mot byggnader, utrustning, medicinska enheter och transporter samt personal som bär Genèvekonventionernas kännetecken i enlighet med folkrätten.

iii) Uppsåtligt riktande av angrepp mot personal, anläggningar, utrustning, enheter eller fordon som deltar i en humanitär biståndsinsats eller i en fredsbevarande insats i enlighet med Förenta nationernas stadga, så länge de är berättigade till det skydd som tillkommer civila eller civil egendom i enlighet med folkrätten i väpnade konflikter.

iv) Uppsåtligt riktande av angrepp mot byggnader avsedda för religion, undervisning, konst, vetenskap eller välgörande ändamål, historiska minnesmärken, sjukhus och uppsamlingsplatser för sjuka och sårade under förutsättning att de inte utgör ett militärt mål.

v) Plundring av en stad eller en plats även om den har tagits med storm.

vi) Våldtäkt, sexuellt slaveri, påtvingad prostitution, påtvingat havandeskap enligt definitionen i artikel 7.2 f, påtvingad sterilisering eller annan form av sexuellt våld, som också utgör en allvarlig kränkning av artikel 3 som är gemensam för de fyra Genèvekonventionerna.

vii) Uttagande eller värvande av barn som inte fyllt 15 år till väpnade styrkor eller grupper eller användande av dem till att aktivt delta i fientligheter.

viii) Beordrande av förflyttning av civilbefolkning av skäl som sammanhänger med konflikten, såvida inte de berörda civilas säkerhet eller tvingande militär nödvändighet kräver det.

ix) Förrädiskt dödande eller sårande av en

SÖ 2002: 59

combatant adversary;

(x) Declaring that no quarter will be given;

(xi) Subjecting persons who are in the power of another party to the conflict to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;

(xii) Destroying or seizing the property of an adversary unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of the conflict;

(f) Paragraph 2 (e) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature. It applies to armed conflicts that take place in the territory of a State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups.

3. Nothing in paragraph 2 (c) and (e) shall affect the responsibility of a Government to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the unity and territorial integrity of the State, by all legitimate means.

kombattant tillhörande motståndaren.

x) Förklarande att pardon inte kommer att ges.

xi) Utsättande av någon som fallit i en annan parts våld för fysisk stympling eller medicinska eller vetenskapliga experiment i någon form som varken motiveras av vederbörandes medicinska, odontologiska eller sjukhusmässiga vårdbehov eller utförs i hans eller hennes intresse och vilka förorsakar död eller allvarligt hotar hälsan för den personen.

xii) Förstörelse eller beslagtalande av en motståndares tillhörigheter, såvida inte detta till följd av konflikterns krav är oundgängligen nödvändigt.

f) Punkt 2 e är tillämplig i icke-internationala väpnade konflikter och därför inte i situationer som har uppkommit till följd av interna störningar och spänningar, såsom upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar. Den är tillämplig i väpnade konflikter som äger rum inom en stats territorium när det förekommer en långvarig väpnad konflikt mellan regeringsmyndigheter och organiserade väpnade grupper eller mellan sådana grupper.

3. Inget i punkt 2 c och e skall inverka på en regerings ansvar för att upprätthålla eller återupprätta lag och ordning i staten eller för att försvara statens enighet och territoriella integritet med alla lagliga medel.

**Resolution RC/Res.5 om ändring av artikel 8 i Romstadgan
(SOU 2018:33, bilaga 2)**

Resolution RC/Res.5

Adopted at the 12th plenary meeting, on 10 June 2010, by consensus

RC/Res.5

Amendments to article 8 of the Rome Statute

The Review Conference,

Noting article 123, paragraph 1, of the Rome Statute of the International Criminal Court which requests the Secretary-General of the United Nations to convene a Review Conference to consider any amendments to the Statute seven years after its entry into force,

Noting article 121, paragraph 5, of the Statute which states that any amendment to articles 5, 6, 7 and 8 of the Statute shall enter into force for those States Parties which have accepted the amendment one year after the deposit of their instruments of ratification or acceptance and that in respect of a State Party which has not accepted the amendment, the Court shall not exercise its jurisdiction regarding the crime covered by the amendment when committed by that State Party's nationals or on its territory, and *confirming* its understanding that in respect to this amendment the same principle that applies in respect of a State Party which has not accept-

Resolution RC/Res.5

Enhälligt antagen vid det 12:e plenarmötet den 10 juni 2010.

RC/Res.5

Ändring av artikel 8 i Romstadgan

Översynskonferensen,

som *beaktar* artikel 123.1 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, som föreskriver att Förenta nationernas generalsekreterare sju år efter stadgans ikraftträdande ska sammankalla en översynskonferens som ska ta ställning till eventuella ändringar i stadgan,

som *beaktar* artikel 121.5 i stadgan, som föreskriver att ändringar i artiklarna 5, 6, 7 och 8 i stadgan ska träda i kraft för de stadgeparter som har godtagit ändringen ett år efter det att dessa parter har deponerat sina ratifikations- eller godtagandeinstrument och att i fråga om en part som inte har godtagit ändringen ska Domstolen inte utöva sin jurisdiktion med avseende på brott som omfattas av ändringen, om brottet har förövats av partens egna medborgare eller inom partens eget territorium, och *bekräftar* sin förståelse för att, i fråga om denna ändring, samma princip som gäller för en stadgepart som inte har godtagit ändringen också ska gälla för

ed the amendment applies also in respect of States that are not parties to the Statute,

Confirming that, in light of the provision of article 40, paragraph 5, of the Vienna Convention on the Law of Treaties, States that subsequently become States Parties to the Statute will be allowed to decide whether to accept the amendment contained in this resolution at the time of ratification, acceptance or approval of, or accession to the Statute,

Noting article 9 of the Statute on the Elements of Crimes which states that such Elements shall assist the Court in the interpretation and application of the provisions of the crimes within its jurisdiction,

Taking due account of the fact that the crimes of employing poison or poisoned weapons; of employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices; and of employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions, already fall within the jurisdiction of the Court under article 8, paragraph 2 (b), as serious violations of the laws and customs applicable in inter-

stater som inte är stadgепarter,

som *bekräftat*, mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 40.5 i Wienkonventionen om traktaträtten, att stater som i framtiden ansluter sig till stadgan kommer att tillåtas bestämma huruvida de godtar ändringarna i denna resolution vid tidpunkten för ratificeringen, godtagandet, godkännandet eller anslutningen till stadgan,

som *beaktar* artikel 9 om brottskriterier i stadgan, som föreskriver att sådana kriterier ska vara Domstolen till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om brott inom Domstolens jurisdiktion,

som *tar vederbörlig hänsyn till* att brott som inbegriper användande av gifter eller förgiftade vapen, användande av kvävande, giftiga eller andra gaser och alla likvärdiga vätskor, ämnen eller medel, användande av kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen, såsom kulor med hård mantel, om denna inte helt och hållet täcker kärnan eller är försedd med inskränningar, redan faller inom Domstolens jurisdiktion i enlighet med artikel 8.2 b som allvarliga kränkningar av lag eller sedvanerätt som är tillämplig i internationella

national armed conflict,

Noting the relevant elements of the crimes within the Elements of Crimes already adopted by the Assembly of States Parties on 9 September 2000,

Considering that the above-mentioned relevant elements of the crimes can also help in their interpretation and application in armed conflict not of an international character, in that *inter alia* they specify that the conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict, which consequently confirm the exclusion from the Court's jurisdiction of law enforcement situations,

Considering that the crimes referred to in article 8, paragraph 2 (e) (xiii) (employing poison or poisoned weapons) and in article 8, paragraph 2 (e) (xiv) (asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials and devices) are serious violations of the laws and customs applicable in armed conflict not of an international character, as reflected in customary international law,

Considering that the crime referred to in article 8, paragraph 2 (e) (xv) (employing bullets which expand or flatten easily in the human body), is also a serious violation of the laws and customs applicable in

väpnade konflikter,

som *beaktar* de relevanta kriterierna för de brott som omfattas av brottskriterierna som antogs av stadgeparts församlingen den 9 september 2000,

som *beaktar* att ovan nämnda brottskriterier också kan vara till hjälp vid tolkningen och tillämpningen vid icke-internationella väpnade konflikter, eftersom de bland annat specificerar att gärningen ingick som ett led i och stod i samband med en väpnad konflikt, vilket således bekräftar att polisiära situationer inte omfattas av Domstolens jurisdiktion,

som *beaktar* att de brott som avses i artikel 8.2 e xiii (användande av gifter eller förgiftade vapen) och artikel 8.2 e xiv (kvävande, giftiga eller andra gaser och alla likvärdiga vätskor, ämnen eller medel) är allvarliga överträdelser av lag eller sedvanerätt som är tillämplig i icke-internationella väpnade konflikter, i enlighet med internationell sedvanerätt,

som *beaktar* att det brott som avses i artikel 8.2 e xv (användande av kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen) också är en allvarlig kränkning av lag eller sedvanerätt som är tillämplig i

armed conflict not of an international character, and *understanding* that the crime is committed only if the perpetrator employs the bullets to uselessly aggravate suffering or the wounding effect upon the target of such bullets, as reflected in customary international law,

1. *Decides* to adopt the amendment to article 8, paragraph 2 (e), of the Rome Statute of the International Criminal Court contained in annex I to the present resolution, which is subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with article 121, paragraph 5, of the Statute;

2. *Decides* to adopt the relevant elements to be added to the Elements of Crimes, as contained in annex II to the present resolution.

Annex I

Amendment to article 8

Add to article 8, paragraph 2 (e), the following:

“(xiii) Employing poison or poisoned weapons;

(xiv) Employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices;

(xv) Employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with

icke-internationella väpnade konflikter, och som *förstår* att brottet har begåtts endast om förövaren använder kulorna för att i onödan förvärra lidandet eller skadeverkan för den som träffas av sådana kulor, i enlighet med internationell sedvanerätt,

1. *beslutar* att anta den ändring av artikel 8.2 e i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som bilaga I till denna resolution innehåller, som förutsätter ratifikation eller godkännande och ska träda i kraft i enlighet med artikel 121.5 i stadgan och

2. *beslutar* att anta de relevanta kriterier som ska läggas till brottskriterierna och som bilaga II till denna resolution innehåller.

Bilaga I

Ändring av artikel 8

Följande ska läggas till artikel 8.2 e:

”xiii) Användande av gifter eller förgiftade vapen.

xiv) Användande av kvävande, giftiga eller andra gaser och alla likvärdiga vätskor, ämnen eller medel.

xv) Användande av kulor som lätt utvidgar sig eller tillplattas i människokroppen, såsom kulor

a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions.” med hård mantel, om denna inte helt och hållet täcker kärnan eller är försedd med inskärningar.”

**Resolution ICC-ASP/16/Res.4 om ändringar av artikel 8
i Romstadgan (SOU 2018:33, bilaga 5)**

Resolution

ICC-ASP/16/Res.4

Adopted at the 12th plenary meeting, on 14 December 2017, by consensus

ICC-ASP/16/Res.4

Resolution on amendments to article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court

The Assembly of the States Parties

Noting article 121, paragraphs 1 and 2, of the Rome Statute of the International Criminal Court which permits the Assembly of States Parties to adopt any proposed amendment to the Rome Statute after the expiry of seven years from the entry into force of the Statute,

Noting also article 121, paragraph 5, of the Statute which states that any amendment to articles 5, 6, 7 and 8 of the Statute shall enter into force for those States Parties which have accepted the amendment one year after the deposit of their instruments of ratification or acceptance and that in respect of a State Party which has not accepted the amendment, the Court shall not exercise its jurisdiction regarding the crime covered by the amendment when committed by that State Party's

Resolution

ICC-ASP/16/Res.4

Enhälligt antagen vid det 12:e plenarmötet den 14 december 2017.

ICC-ASP/16/Res.4

Resolution om ändringar av artikel 8 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen

Stadgeparts församlingen,

som beaktar artikel 121.1 och 121.2 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, som fastställer att stadgeparts församlingen får anta föreslagna ändringar av Romstadgan när sju år förflutit från stadgans ikraftträdande,

som även beaktar artikel 121.5 i stadgan, som föreskriver att ändringar i artiklarna 5, 6, 7 och 8 i stadgan ska träda i kraft för de stadgeparter som har godtagit ändringen ett år efter det att dessa parter har deponerat sina ratifikations- eller godtagandeinstrument och att Domstolen, i fråga om en part som inte har godtagit ändringen, inte ska utöva sin jurisdiktion med avseende på brott som omfattas av ändringen, om brottet har förövats av partens egna medborgare eller inom partens eget

nationals or on its territory, and *confirming* its understanding that in respect to this amendment the same principle that applies in respect of a State Party which has not accepted this amendment applies also in respect of States that are not parties to the Statute,

Confirming that, in light of the provision of article 40, paragraph 5, of the Vienna Convention on the Law of Treaties, States that subsequently become States Parties to the Statute will be allowed to decide whether to accept the amendments contained in this resolution at the time of ratification, acceptance or approval of, or accession to the Statute,

Confirming also that States Parties to the Statute and States that subsequently become States Parties to the Statute will be allowed to ratify or accept all or some of the three amendments contained in annex I to III of this resolution,

Noting article 9 of the Statute on the Elements of Crimes which states that such Elements shall assist the Court in the interpretation and application of the provisions of the crimes within its jurisdiction,

Considering that where the elements of the crimes specify that the conduct took place in

territorium, och *bekräftar* sin förståelse för att, i fråga om denna ändring, samma princip som gäller för en stadgepart som inte har godtagit ändringen också ska gälla för stater som inte är stadgeparter,

som *bekräftar*, mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 40.5 i Wienkonventionen om traktaträtten, att stater som i framtiden ansluter sig till stadgan kommer att tillåtas bestämma huruvida de godtar ändringarna i denna resolution vid tidpunkten för ratificeringen, godtagandet, godkännandet eller anslutningen till stadgan,

som *även bekräftar* att stadgeparterna och de stater som i framtiden ansluter sig till stadgan kommer att tillåtas ratificera eller godta samtliga eller vissa av de tre ändringar som bilagorna I–III till denna stadga innehåller,

som *beaktar* artikel 9 om brottskriterier i stadgan, som föreskriver att sådana kriterier ska vara Domstolen till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om brott inom Domstolens jurisdiktion,

som *beaktar* att brottskriterierna, i de fall där de anger att gärningen ingick som ett led

the context of and was associated with an armed conflict, they consequently confirm the exclusion from the Court's jurisdiction of law enforcement situations,

Considering also that the crimes referred to in article 8, paragraph 2 (b) (xxvii) and article 8, paragraph 2 (e) (xvi) (employing microbial, biological or toxin weapons); in article 8, paragraph 2 (b) (xxviii) and article 8, paragraph 2 (e) (xvii) (employing weapons that injure by fragments undetectable by X-rays) and in article 8, paragraph 2 (b) (xxix) and article 8, paragraph 2 (e) (xviii) (employing laser blinding weapons) are serious violations of the laws applicable in international armed conflict and in armed conflict not of an international character,

1. *Decides* to adopt the three amendments to article 8, paragraph 2 (b) and to article 8, paragraph 2 (e), of the Rome Statute of the International Criminal Court contained in annex I to III to the present resolution, which are subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with article 121, paragraph 5, of the Statute;

2. *Also decides* to adopt the relevant elements to be added to the Elements of Crimes, as contained in annex IV to VI to the present resolution.

i och stod i samband med en väpnad konflikt, således bekräftar att polisiära situationer inte omfattas av Domstolens jurisdiktion,

som även beaktar att de brott som avses i artikel 8.2 b xxvii och artikel 8.2 e xvi (användande av mikrobiella vapen, biologiska vapen eller toxinvapen), i artikel 8.2 b xxviii och artikel 8.2 e xvii (användande av vapen som orsakar skada genom fragment som inte kan upptäckas medelst röntgenstrålning) samt i artikel 8.2 b xxix och artikel 8.2 e xviii (användande av synförstörande laservapen) är allvarliga kränkningar av de lagar som är tillämpliga vid internationella väpnade konflikter och vid icke-internationella väpnade konflikter,

1. *beslutar* att anta de tre ändringar av artikel 8.2 b och artikel 8.2 e i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen som bilagorna I–III till denna resolution innehåller, som förutsätter ratifikation eller godkännande och ska träda i kraft i enlighet med artikel 121.5 i stadgan och

2. *beslutar även* att anta de relevanta kriterier som ska läggas till brottskriterierna och som bilagorna IV–VI till denna resolution innehåller.

Annex I

Amendment to be inserted as article 8-2-b)xxvii) and article 8-2-e)xvi) of the Rome Statute

Employing weapons, which use microbial or other biological agents, or toxins, whatever their origin or method of production;

Annex II

Amendment to be inserted as article 8-2-b)xxviii) and article 8-2-e)xvii)

Employing weapons the primary effect of which is to injure by fragments which in the human body escape detection by X-rays;

Annex III

Amendment to be inserted as article 8-2-b)xxix) and article 8-2-e)xviii)

Employing laser weapons specifically designed, as their sole combat function or as one of their combat functions, to cause permanent blindness to unenhanced vision, that is to the naked eye or to the eye with corrective eyesight devices;

Bilaga I

Ändring som ska införas som artikel 8.2 b xxvii och artikel 8.2 e xvi i Romstadgan

Användande av vapen som innefattar mikrobiella eller andra biologiska medel, eller toxiner, oavsett ursprung eller produktionsmetod.

Bilaga II

Ändring som ska införas som artikel 8.2 b xxviii och artikel 8.2 e xvii

Användande av vapen vars huvudsakliga effekt är att skada genom fragment som i människokroppen inte kan upptäckas medelst röntgenstrålning.

Bilaga III

Ändring som ska införas som artikel 8.2 b xxix och artikel 8.2 e xviii

Användande av laservapen som är särskilt konstruerade för att som enda stridsmedelsfunktion, eller som en av sina stridsmedelsfunktioner, bestående förstöra en normal synförmåga, dvs. ett oskyddat öga eller ett öga med korrektionslinser.

**Resolution RC/Res.6 om aggressionsbrottet, artikel 8 a
i Romstadgan (SOU 2018:33, bilaga 3)**

Resolution RC/Res.6

Adopted at the 13th plenary meeting, on 11 June 2010, by consensus

RC/Res.6

The crime of aggression

The Review Conference,

Recalling paragraph 1 of article 12 of the Rome Statute,

Recalling paragraph 2 of article 5 of the Rome Statute,

Recalling also paragraph 7 of resolution F, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998,

Recalling further resolution ICC-ASP/1/Res.1 on the continuity of work in respect of the crime of aggression, and *expressing its appreciation* to the Special Working Group on the Crime of Aggression for having elaborated proposals on a provision on the crime of aggression,

Taking note of resolution ICC-ASP/8/Res.6, by which the Assembly of States Parties forwarded proposals on a provision on the crime of aggression to the Review Conference for its consideration,

Resolved to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as early as possible,

Resolution RC/Res.6

Enhålligt antagen vid det 13:e plenarmötet den 11 juni 2010.

RC/Res.6

Aggressionsbrottet

Översynskonferensen,

som erinrar om artikel 12.1 i Romstadgan,

som erinrar om artikel 5.2 i Romstadgan,

som även erinrar om punkt 7 i resolution F, som antogs av Förenta nationernas diplomatkonferens om inrättandet av en internationell brottmålsdomstol den 17 juli 1998,

som vidare erinrar om resolution ICC-ASP/1/Res.1 om det fortsatta arbetet när det gäller aggressionsbrottet och *som uttrycker sin uppskattning* över den särskilda arbetsgrupp för aggressionsbrottet som har utarbetat förslag till en bestämmelse om aggressionsbrottet,

som beaktar resolution ICC-ASP/8/Res.6, genom vilken stadgepartsförsamlingen till översynskonferensen överlämnade förslag till en bestämmelse om aggressionsbrottet för vidare behandling,

som har föresatt sig att så snart som möjligt aktivera Domstolens jurisdiktion över aggressionsbrottet,

1. *Decides* to adopt, in accordance with article 5, paragraph 2, of the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter: “the Statute”) the amendments to the Statute contained in annex I of the present resolution, which are subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with article 121, paragraph 5; and *notes* that any State Party may lodge a declaration referred to in article 15 *bis* prior to ratification or acceptance;

2. *Also decides* to adopt the amendments to the Elements of Crimes contained in annex II of the present resolution;

3. *Also decides* to adopt the understandings regarding the interpretation of the above-mentioned amendments contained in annex III of the present resolution;

4. *Further decides* to review the amendments on the crime of aggression seven years after the beginning of the Court’s exercise of jurisdiction;

5. *Calls upon* all States Parties to ratify or accept the amendments contained in annex I.

1. *beslutar* att, i enlighet med artikel 5.2 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (nedan kallad *stadgan*), anta de ändringar av stadgan som bilaga I till denna resolution innehåller och som förutsätter ratifikation eller godtagande och som träder i kraft i enlighet med artikel 121.5 och *konstaterar* att var och en av stadgearterna får ge in en sådan förklaring som avses i artikel 15a innan den ratificerar eller godtar ändringarna,

2. *beslutar även* att anta de ändringar av brottskriterierna som bilaga II till denna resolution innehåller,

3. *beslutar även* att anta de överenskommelser om tolkningen av ovannämnda ändringar som bilaga III till denna resolution innehåller,

4. *beslutar vidare* att se över ändringarna när det gäller aggressionsbrottet sju år efter det att Domstolen har inlett utövandet av sin jurisdiktion,

5. *uppmantar* alla stadgearter att ratificera eller godta ändringarna i bilaga I.

Annex I

Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the crime of aggression

1. *Article 5, paragraph 2, of the Statute is deleted.*

2. *The following text is inserted after article 8 of the Statute:*

Article 8 bis

Crime of aggression

1. For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.

2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

Bilaga I

Ändringar i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen i fråga om aggressionsbrottet

1. *Artikel 5.2 i stadgan upphävs.*

2. *Följande text läggs till efter artikel 8 i stadgan.*

Artikel 8a

Aggressionsbrottet

1. Med *aggressionsbrott* avses i denna stadga när en person, som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlingar, planerar, förbereder, inleder eller utför en aggressionshandling som, till sin karaktär, svårhetsgrad och omfattning, utgör en uppenbar överträdelse av Förenta nationernas stadga.

2. Med *aggressionshandling* i punkt 1 avses en stats användning av väpnat våld mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga. Var och en av följande handlingar, oavsett krigsförklaring, ska, i enlighet med Förenta nationernas generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) av den 14 december 1974, anses utgöra en aggressionshandling:

(a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;

(b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;

(c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;

(d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;

(e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;

(f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an

a) Invasion eller angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium, eller alla former av militär ockupation, oavsett hur tillfällig ockupationen är, som är en följd av en sådan invasion eller ett sådant angrepp, eller alla former av annektering genom användning av våld av en annan parts territorium eller del därav.

b) Bombardemang av en stats väpnade styrkor mot en annan stats territorium eller en stats användning av vapen mot en annan stats territorium.

c) Blockad av en stats väpnade styrkor av en annan stats hamnar eller kuster.

d) Angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats mark-, sjö- eller luftstridskrafter eller fartygs- och luftfartsflotta.

e) En stats användning av sina väpnade styrkor inom en annan stats territorium efter överenskommelse med den mottagande staten, i strid med de villkor som uppställts i överenskommelsen eller förlängning av närvaron inom sådant territorium efter det att överenskommelsen har upphört att gälla.

f) Handling som innebär att en stat tillåter att dess territorium, som den har ställt till en annan stats förfogande, används av den andra staten för att begå

act of aggression against a third State;

(g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

3. The following text is inserted after article 15 of the Statute:

Article 15 bis
Exercise of jurisdiction over the crime of aggression
(State referral, *proprio motu*)

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraphs (a) and (c), subject to the provisions of this article.

2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.

3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the adoption of an amendment to the Statute.

en aggressionshandling mot en tredje stat.

g) Utsändande av en stat eller för en stats räkning av väpnade skaror, grupper, irreguljära trupper eller legosoldater, som utför väpnade handlingar mot en annan stat av sådan svårhetsgrad att de utgör sådana handlingar som anges ovan, eller som i väsentlig utsträckning deltar däri.

3. Följande text läggs till efter artikel 15 i stadgan.

Artikel 15a
Utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet
(hänskjutande av en stat, på eget initiativ)

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 a och 13 c, med förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.

2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgeparter har ratificerat eller godtagit ändringarna.

3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgeparter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.

4. The Court may, in accordance with article 12, exercise jurisdiction over a crime of aggression, arising from an act of aggression committed by a State Party, unless that State Party has previously declared that it does not accept such jurisdiction by lodging a declaration with the Registrar. The withdrawal of such a declaration may be effected at any time and shall be considered by the State Party within three years.

5. In respect of a State that is not a party to this Statute, the Court shall not exercise its jurisdiction over the crime of aggression when committed by that State's nationals or on its territory.

6. Where the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation in respect of a crime of aggression, he or she shall first ascertain whether the Security Council has made a determination of an act of aggression committed by the State concerned. The Prosecutor shall notify the Secretary-General of the United Nations of the situation before the Court, including any relevant information and documents.

7. Where the Security Council has made such a determination, the Prosecutor may proceed

4. Domstolen får, i enlighet med artikel 12, utöva jurisdiktion över ett aggressionsbrott som uppkommer till följd av en aggressionshandling som begåtts av en stadgepart, såvida den stadgeparten inte tidigare har förklarat att den inte godtar sådan jurisdiktion genom att ge in en förklaring till registratorn. En sådan förklaring får när som helst återtogs och ska övervägas av stadgeparten inom tre år.

5. När det gäller en stat som inte är part i denna stadga ska Domstolen inte utöva sin jurisdiktion över aggressionsbrottet om det begås av den statens medborgare eller inom dess territorium.

6. När åklagaren finner att det finns skäligen grund att inleda en förundersökning i fråga om ett aggressionsbrott ska han eller hon först utröna om säkerhetsrådet har fastställt att det rör sig om en aggressionshandling som den berörda staten har begått. Åklagaren ska underrätta Förenta nationernas generalsekreterare om ärendets behandling i Domstolen, inbegripet relevanta uppgifter och handlingar.

7. När säkerhetsrådet har gjort ett sådant fastställande får åklagaren inleda förundersökningen

with the investigation in respect of a crime of aggression.

8. Where no such determination is made within six months after the date of notification, the Prosecutor may proceed with the investigation in respect of a crime of aggression, provided that the Pre-Trial Division has authorized the commencement of the investigation in respect of a crime of aggression in accordance with the procedure contained in article 15, and the Security Council has not decided otherwise in accordance with article 16.

9. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.

10. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

4. The following text is inserted after article 15 bis of the Statute:

Article 15 ter
Exercise of jurisdiction over the crime of aggression (Security Council referral)

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with

i fråga om aggressionsbrottet.

8. Om det inte görs något sådant fastställande inom sex månader efter dagen för underrättelsen får åklagaren gå vidare med förundersökningen i fråga om aggressionsbrottet, förutsatt att förundersökningsavdelningen har godkänt att förundersökningen inleds i fråga om ett aggressionsbrott i enlighet med det förfarande som anges i artikel 15 och säkerhetsrådet inte har beslutat annat i enlighet med artikel 16.

9. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.

10. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

4. Följande text läggs till efter artikel 15a i stadgan.

Artikel 15b
Utövande av jurisdiktion över aggressionsbrottet (hänskjutande av säkerhetsrådet)

1. Domstolen får utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med artikel 13 b med

article 13, paragraph (b), subject to the provisions of this article.

2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.

3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the adoption of an amendment to the Statute.

4. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.

5. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

5. The following text is inserted after article 25, paragraph 3, of the Statute:

3 bis. In respect of the crime of aggression, the provisions of this article shall apply only to persons in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State.

förbehåll för bestämmelserna i denna artikel.

2. Domstolen får endast utöva jurisdiktion i fråga om aggressionsbrott som begås ett år efter det att trettio stadgепarter har ratificerat eller godtagit ändringarna.

3. Domstolen ska utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet i enlighet med denna artikel förutsatt att ett beslut fattas om det efter den 1 januari 2017 med den majoritet av stadgепarter som krävs för att en ändring av stadgan ska antas.

4. Om ett organ utanför Domstolen har fastställt att en aggressionshandling har ägt rum ska detta inte påverka Domstolens beslut enligt denna stadga.

5. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av de bestämmelser som hänför sig till utövandet av jurisdiktion när det gäller de övriga brott som avses i artikel 5.

5. Följande text läggs till efter artikel 25.3 i stadgan.

3a. När det gäller aggressionsbrottet ska bestämmelserna i denna artikel endast vara tillämpliga på personer som i kraft av sin ställning kan utöva kontroll eller styra över en stats politiska eller militära handlande.

6. *The first sentence of article 9, paragraph 1, of the Statute is replaced by the following sentence:* 6. *Den första meningen i artikel 9.1 i stadgan ersätts med följande mening.*

1. Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7, 8 and 8 *bis*.

1. Brottskriterier ska vara Domstolen till hjälp vid tolkningen och tillämpningen av artiklarna 6, 7, 8 och 8a.

7. *The chapeau of article 20, paragraph 3, of the Statute is replaced by the following paragraph; the rest of the paragraph remains unchanged:*

7. *Inledningsfrasen till artikel 20.3 i stadgan ersätts med följande; resten av punkten behålls oförändrad.*

3. No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7, 8 or 8 *bis* shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court:

3. Ingen som har lagförts av en annan domstol för gärningar som också utgör brott enligt artiklarna 6, 7, 8 eller 8a ska lagföras av Domstolen för samma gärningar såvida inte rättegången i den andra domstolen

**Utdrag ur Nürnbergtribunalens stadga;
artikel 6 (SOU 2010:22 s. 135–136)**

II. Behörighet och allmänna principer.

Artikel 6

Den för rannsaking och bestraffning av de europeiska axelmakternas förnämsta krigsförbrytare genom den i artikel 1 nämnda överenskommelsen upprättade Domstolen, skall ha befogenhet att rannsaka och bestraffa personer, som i de europeiska axelmakternas intresse ha, antingen såsom individer eller såsom medlemmar av organisationer, begått något av följande brott.

Följande handlingar, eller någon av dem, äro brott, som falla inom Domstolens behörighet och för vilka individuellt ansvar skall utkrävas:

- a) Brott mot freden: nämligen planering, förberedelse, igångsättande eller förande av ett anfallskrig eller av ett krig i strid med internationella fördrag, överenskommelser eller försäkringar, eller deltagande i en gemensam plan eller sammansvärjning för åstadkommande av något av det ovan nämnda;
- b) Krigsförbrytelser: nämligen överträdelser av krigets lagar eller sedvänjor. Sådana överträdelser skola innefatta men inte begränsas till mord, misshandel, deportation till slavarbete eller för något annat ändamål av civilbefolkning tillhörande eller bosatt inom ockuperat område, mord eller misshandel av krigsfångar eller personer, som färdas på haven, dödande av gisslan, plundring av allmän eller privat egendom, godtycklig förstörelse av städer eller byar eller ödeläggelse, som icke dikterats av militär nödvändighet;
- c) Brott mot humaniteten: nämligen mord, utrotande, förslavande, deportation och andra omänskliga handlingar, begångna mot någon civilbefolkning före eller under kriget; eller förföljelser av politiska, rasliga eller religiösa skäl vid utförandet av eller i samband med något brott, som faller inom Domstolens behörighet, vare sig gärningarna stå i strid med lagarna inom det land, där de begåtts, eller icke.

Ledare, organisatörer, anstiftare och medbrottslingar, vilka deltagit i utarbetandet eller utförandet av en gemensam plan eller sammansvärjning för något av ovan nämnda brott, äro ansvariga för alla handlingar, som utförts av någon person vid genomförandet av en sådan plan.

Legicoop

Réseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

Enquiry about the implementation of 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

From: Sweden

To:

- Belgium
- Bulgaria
- Estonia
- Finland
- Germany
- Greece
- Hungary
- Lithuania
- Luxembourg
- Netherlands
- Poland
- Romania

Due date: March 01 2022

Authors:

- Submitted by Lmangs on January 19, 2022 - 12:37

Text:

Enquiry about the implementation of 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

Background

In February 2021 the Commission decided to send a letter of formal notice to Sweden as the Commission is of the opinion that the national legislation does not fully or accurately transpose the EU rules on combating racism and xenophobia by means of criminal law. According to the Commission the Swedish legislation incorrectly transposes hate speech inciting to violence and fails to criminalise [hate speech when addressed to individual members of a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin](#). In addition, the Commission states that Sweden fails to criminalise certain specific forms of hate speech, namely the public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and the Holocaust.

As a response to this the Swedish government appointed a cross-party committee to consider the

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

necessity of a new criminalization regarding public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and the Holocaust. The committee kindly enquires for the following information regarding the legislation regarding hate speech.

Hate speech

1. Is there regulation criminalizing hate speech in any form and/or acts related to hate speech (such as threats etc.)?
2. If yes, please cite the legislation.
3. Does this or any other legislation specifically criminalize acts addressed to an individual member of a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin?
4. If yes, please cite the legislation.

Hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and the Holocaust

1. Is there a regulation specifically criminalizing hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and/or the Holocaust?
 - a. If yes, please cite the legislation.

5 answers

- **RO - Enquiry about the implementation of 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**

From: Romania

Text:

Dear colleague,

Regarding your enquiry about the implementation of 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 we communicate the following:

The Romanian legislation provides for certain crimes regulations regarding hate speech and apology of international crimes and the Holocaust.

Firstly, we have to mention that the European Commission opened an infringement case against Romania too because in its evaluation, art. 1 para. 1 of the Council Framework Decision 2008/913/JHA was not correctly transposed considering the fact that the national legislation

Legicoop

Réseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

criminalizes the public instigation to violence or incitement to hatred or discrimination against a group of individuals not when addressed to individual members of a group. The legal provisions from the Criminal Code in force at this time are the following:

“Art. 368 - Public instigation

(1) The act of urging the public, verbally, in writing or by any means, to commit offenses shall be punishable by no less than 3 months and no more than 3 years of imprisonment or by a fine, without exceeding however the penalty provided by law for the offenses to which the perpetrators instigated.

(2) If the act set out in par. (1) is committed by a public servant, it shall be punishable by no less than 1 and no more than 5 years of imprisonment and a ban on the exercise of certain rights, without exceeding however the penalty provided by law for the offenses to which the offender instigated.

(3) If public instigation resulted in the commission of the offense that was the object of the instigation, the penalty applied shall be the one provided in the laws for the offense in question.”

“Art. 369 - Incitement to hatred or discrimination

Inciting the public, using any means, to hatred or discrimination against a category of individuals shall be punishable by no less than 6 months and no more than 3 years of imprisonment or by a fine.”

It has to be mentioned that the Romanian Criminal Code provides [in **art. 77 h**] as an **aggravating circumstance** committing an offence for reasons related to **race, nationality ethnicity, language, gender, sexual orientation, political opinion or allegiance, wealth, social origin, age, disability, chronic non-contagious disease or HIV/AIDS infection, or for other reasons of the same type, considered by the offender to cause the inferiority of an individual from other individuals**. So, the aggravating circumstance is applicable for any crime if the conditions are met, resulting in increasing the punishment limits.

As a result, there was drafted a normative act (which is still in legislative procedure) aiming to amend art. 369 of the Criminal Code which was envisioned with the following form:

“Art. 369 - Incitement to hatred or discrimination

*Inciting the public, using any means, **to violence, hatred or discrimination against a category of individuals or against an individual on the grounds of belonging to a certain category of individuals** shall be punishable by no less than 6 months and no more than 3 years of imprisonment or by a fine.”*

Even though the Parliament adopted the draft law in its initial form, the Romanian Constitutional Court examined the provision, at the Romanian’s President’ request, and considered that the modification of the art. 369 of the Criminal Code (as indicated above) is unconstitutional because it’s not sufficiently clear and predictable as it doesn’t mention the criteria for the violence, hatred or discrimination against an individual on the grounds of belonging to a certain category of individuals and there would be a legislative overlap between this crime and a misdemeanor sanctioning the same illicit conduct but which mentions the criteria of discrimination, mentioning also the ultima ratio principle.

Legicoop

Réseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

In these conditions, the draft law returned in the parliamentary debates and the procedures are still ongoing and we don't know what will be the outcome of these procedures. So, at this moment, the Romanian legislation does not specifically criminalize acts addressed to an individual member of a group defined by reference to race, color, religion, descent or national or ethnic origin.

Also, the Romanian legislation provides for other crimes related to discrimination such as:

1. Government Emergency Ordinance no. 31/2002 on banning fascist, legionnaire, racist or xenophobic organizations, symbols and acts and promoting the cult of persons guilty of committing genocide crimes against humanity and war crimes which provides the following:

“Art. 3

(1) It constitutes a crime and is punishable by imprisonment from 3 years to 10 years and the prohibition of certain rights, initiating or setting up a fascist, racist or xenophobic organization, joining or supporting, in any form, such an organization.

(2) If the facts provided in para. (1) were followed by the commission of an offense, the rules on multiple offenses shall apply.

(3) The persons who committed the deeds provided in para. (1), if he denounces to the authorities the existence of the organization, before it has been discovered and has started committing any of the crimes that fall within the scope of the group.

(4) If the person who committed one of the deeds provided in para. (1) and (2) facilitates, during the criminal investigation, the finding of the truth and the criminal prosecution of one or more members of an organized criminal group, the special limits of the punishment are reduced by half.

Art. 4

(1) Manufacturing, selling, spreading and possession for the dissemination purposes of fascist, legionary, racist or xenophobic symbols constitute an offence and it shall be punishable by no less than 3 months and more than 3 years of imprisonment and a ban of the exercise of certain rights.

(2) The same punishment applies to public use of fascist, legionary, racist or xenophobic symbols.

(2¹) Distributing or making available to the public, in any way, by a computer system, racist and xenophobic materials constitutes an offence and shall be punishable by no less than 1 year and no more than 5 years of imprisonment.

(3) The deeds provided by paragraph (1), (2) and (2¹) do not constitute an offence if it is done in the interest of art or science, research or education or for the purpose of debating a matter of public interest.

Art. 5

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

The act of promoting, in public, the worship of persons guilty of crimes of genocide against humanity and war crimes, as well as the act of promoting, in public, fascist, legionary, racist or xenophobic ideas, concepts or doctrines, in the meaning of art. 2 lit. a), shall be punished by imprisonment from 3 months to 3 years and the prohibition of certain rights.

Art. 6

(1) Denial, challenge, approval, justification or obvious minimization, by any means, in public, of the Holocaust or its effects shall be punished by imprisonment from 6 months to 3 years or by a fine.

(2) The denial, challenge, approval, justification or obvious minimization, by any means, in public, of genocide, crimes against humanity and war crimes, as defined in international law, in the Statute of the International Criminal Court, and in the Charter of the International Military Tribunal established by the London Agreement of 8 August 1945, and recognized as such by a final judgment of the International Criminal Court of the International Military Tribunal established by the London Agreement of 8 August 1945, of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, of the International Criminal Tribunal for Rwanda or any other international criminal tribunal established by relevant international instruments and whose jurisdiction is recognized by the Romanian state, or their effects shall be punished by imprisonment from 6 months to 3 years or a fine.

(3) The commission of the deeds provided in par. (1) and (2) through a computer system constitutes a crime and is punishable by imprisonment from 6 months to 5 years.

Art. 6¹

(1) The threat of a person or a group of persons, through a computer system, with the commission of a crime for which the maximum penalty provided by law is imprisonment of at least 5 years, on the grounds of race, color, ancestry or national origin or ethnicity or religion, if used as a pretext for any of the above reasons, is a crime and punishable by imprisonment from one to three years.

(2) The criminal action shall be initiated upon the prior complaint of the injured person."

2. Law no. 157 of 2 of July 2018 on some measures to prevent and combat anti-Semitism which provides the followings:

"Art. 3

The act of publicly promoting, in any way, anti-Semitic ideas, concepts or doctrines constitute an offence and it shall be punishable by no less than 3 months and no more than 3 years of imprisonment and a ban of the exercise of certain rights.

Art. 4

Distributing or making available to the public, by any means, anti-Semitic materials constitute an offence and it shall be punishable by no less than 1 year and no more than 5 years imprisonment.

Art. 5

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

(1) Manufacturing, selling, spreading and possession for the dissemination purposes of anti-Semitic symbols constitute an offence and it shall be punishable by no less than 3 months and more than 3 years of imprisonment and a ban of the exercise of certain rights.

(2) The same punishment applies to public use of anti-Semitic symbols.

(3) The deeds provided by paragraph (1) and (2) do not constitute an offence if it is done in the interest of art or science, research or education or for the purpose of debating a matter of public interest.

Art. 6

(1) It constitutes a crime and is punishable by imprisonment from 3 years to 10 years and the prohibition of certain rights, initiating or setting up an anti-Semitic organization, joining or supporting, in any form, such an organization.

(2) If the facts provided in para. (1) were followed by the commission of an offense, the rules on multiple offenses shall apply.

(3) The persons who committed the deeds provided in para. (1), if he denounces to the authorities the existence of the organization, before it has been discovered and has started committing any of the crimes that fall within the scope of the group.

(4) If the person who committed one of the deeds provided in para. (1) and (2) facilitates, during the criminal investigation, the finding of the truth and the criminal prosecution of one or more members of an organized criminal group, the special limits of the punishment are reduced by half."

3. Law no. 2/2021 on some measures to prevent and combat anti-Gypsyism which provides the followings:

“Art. 3

The act of publicly promoting, in any way, anti-Gypsy ideas, concepts or doctrines constitute an offence and it shall be punishable by no less than 3 months and no more than 3 years of imprisonment and a ban of the exercise of certain rights.

Art. 4

Distributing or making available to the public, by any means, anti-Gypsy news, information or materials constitute an offence and it shall be punishable by no less than 1 year and no more than 5 years imprisonment.

Art. 5

(1) Manufacturing, selling, spreading and possession for the dissemination purposes of anti-Gypsy symbols constitute an offence and it shall be punishable by no less than 3 months and more than 3 years of imprisonment and a ban of the exercise of certain rights.

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

(2) *The same punishment applies to public use of anti-Gypsy symbols.*

(3) *The deeds provided by paragraph (1) and (2) do not constitute an offence if it is done in the interest of art or science, research or education or for the purpose of debating a matter of public interest.*

Art. 6

(1) *It constitutes a crime and is punishable by imprisonment from 3 years to 10 years and the prohibition of certain rights, initiating or setting up an anti-Gypsy organization, joining or supporting, in any form, such an organization.*

(2) *If the facts provided in para. (1) were followed by the commission of an offense, the rules on multiple offenses shall apply.*

(3) *The persons who committed the deeds provided in para. (1), if he denounces to the authorities the existence of the organization, before it has been discovered and has started committing any of the crimes that fall within the scope of the group.*

(4) *If the person who committed one of the deeds provided in para. (1) and (2) facilitates, during the criminal investigation, the finding of the truth and the criminal prosecution of one or more members of an organized criminal group, the special limits of the punishment are reduced by half."*

We hope these legal provisions will help you in the cross-party committee's assessment.

Best regards,

Alina Radoi

- **FR - Enquiry about the implementation of 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**

From: France

Text:

FR - Enquiry about the implementation of 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

French answer to Swedish request

1. Hate motive, an aggravating circumstance for all "crimes" (= most serious offences) and

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

“délits”(= offences for which a sentence of 2 months to 10 years imprisonment is incurred) under French law :

Article 132-76 of the Criminal Code

Where a crime or offence is preceded, accompanied or **followed by written or spoken words, images, objects or acts of any kind which either harm the honour or reputation of the victim or of a group of persons to which the victim belongs by reason of his or her actual or supposed membership of a particular race, ethnic group, nation or religion, or which establish that the acts were committed against the victim for one of these reasons**, the maximum penalty of deprivation of liberty shall be increased as follows:

1° It is increased to life imprisonment when the offence is punishable by thirty years of criminal imprisonment;

2° It is increased to thirty years of criminal imprisonment when the offence is punishable by twenty years of criminal imprisonment;

3° It is increased to twenty years of criminal imprisonment when the offence is punishable by fifteen years of criminal imprisonment;

4° It is increased to fifteen years' imprisonment when the offence is punishable by ten years' imprisonment;

5° It is increased to ten years' imprisonment when the offence is punishable by seven years' imprisonment;

6° It is increased to seven years' imprisonment when the offence is punishable by five years' imprisonment;

7° It is doubled when the offence is punishable by up to three years' imprisonment.

This article shall not apply to the offences provided for in Articles 222-13, 225-1 and 432-7 of this Code, or in the seventh paragraph of Article 24, the second paragraph of Article 32 and the third paragraph of Article 33 of the Law of 29 July 1881 on the freedom of the press.

Article 132-77 of the Criminal Code

When a “crime” or “délit” is preceded, accompanied or followed by written or spoken words, images, objects or acts of any kind which either harm the honour or reputation of the **victim or of a group of persons of which the victim is a member on account of his or her actual or supposed sex, sexual orientation or gender identity, or establish that the acts were committed against the victim for one**

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

of these reasons, the maximum penalty of deprivation of liberty shall be increased as follows:

1° It is increased to life imprisonment when the offence is punishable by thirty years of criminal imprisonment;

2° It is increased to thirty years of criminal imprisonment when the offence is punishable by twenty years of criminal imprisonment;

3° It is increased to twenty years of criminal imprisonment when the offence is punishable by fifteen years of criminal imprisonment;

4° It is increased to fifteen years' imprisonment when the offence is punishable by ten years' imprisonment;

5° It is increased to ten years' imprisonment when the offence is punishable by seven years' imprisonment;

6° It is increased to seven years' imprisonment when the offence is punishable by five years' imprisonment;

7° It is doubled when the offence is punishable by up to three years' imprisonment.

This article shall not apply to the offences provided for in Articles 222-13, 222-33, 225-1 and 432-7 of this Code, or in the eighth paragraph of Article 24, the third paragraph of Article 32 and the fourth paragraph of Article 33 of the Law of 29 July 1881 on freedom of the press, nor when the offence is already aggravated either because it is committed by the victim's spouse, cohabitant or partner linked to the victim by a civil solidarity pact, or because it is committed against a person in order to force him or her to enter into a marriage or union or because of his or her refusal to enter into such a marriage or union.

In France, the law of 27 January 2017 on equality and citizenship generalised the aggravating circumstances provided for in Articles 132-76 and 132-77 of the Criminal Code to all "crimes" or "délit" punishable by a prison sentence.

2. Discrimination as an autonomous offence**Article 225-1 of the Penal Code: definition**

Article 225-1 defines discrimination as any **distinction** made between **natural or legal persons** on the basis of : their origin, sex, family status, pregnancy, physical appearance, particular vulnerability resulting from their economic situation, apparent or known to its author, surname, place of residence, state of health, loss of autonomy, handicap, genetic characteristics, mores, sexual orientation or gender identity, age, political opinions, trade union activities, ability to express themselves in a language other than

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

French, membership or non-membership, whether real or assumed, of a particular ethnic group, nation, race or religion.

The offence of discrimination is likely to be constituted if one or more of the **23 discriminatory** grounds just described above has or have inspired one of the material acts provided for by Article 225-2 of the Criminal Code.

Article 225-2: 6 types of discriminatory behaviour:

Discrimination as defined in Articles 225-1 to 225-1-2, committed against a natural or legal person, is punishable by three years' imprisonment and a fine of 45,000 euros when it consists of:

1° to refuse the supply of a good or service;

2° to hinder the normal exercise of any economic activity;

3° to refuse to hire, to sanction or to dismiss a person

4° making the supply of a good or service subject to a condition based on one of the elements referred to in Article 225-1 or provided for in Articles 225-1-1 or 225-1-2;

5° Making an offer of employment, a request for a work placement or a period of in-company training subject to a condition based on one of the elements referred to in Article 225-1 or provided for in Articles 225-1-1 or 225-1-2;

6° Refusing to accept a person for one of the training courses referred to in 2° of Article L. 412-8 of the Social Security Code.

When the discriminatory refusal provided for in 1° is committed in a place open to the public or for the purpose of prohibiting access to it, the penalties are increased to five years' imprisonment and a fine of 75,000 euros.

3. Hate speech, press law :

Hate speech is likely to be covered by the law of 29 July 1881 on the freedom of the press, in particular through the **offences of racial insults, defamation and provocation to hatred**. These qualifications are only applicable to statements made or broadcast publicly.

Article 23 of the law of 29 July 1881 provides for *'any means of communication to the public by electronic means' as a means of publicity, and it is now settled case law that 'the dissemination of defamatory statements on the Internet, aimed at an unspecified number of people who are not linked by a community of interest, constitutes an act of publicity committed as soon as the information has been made*

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

available to potential users of the site'.

Hate speech can be qualified as:

- **Public incitement to racial or religious discrimination, hatred or violence** ;
- Public insult because of their actual or supposed membership or non-membership of a particular ethnic group, nation, race or religion
- **Public defamation** on the grounds of their actual or supposed membership or non-membership of a particular ethnic group, nation, alleged race or religion of a sentence;
- **Denial of a crime against humanity**, including the crime of enslavement or exploitation of a person reduced to slavery, if this crime has been convicted by a French or international court;
- **Apology for war crimes, crimes against humanity**, crimes or offences of collaboration with the enemy and crimes of enslavement or exploitation of a person reduced to slavery.

- **DE - Enquiry about the implementation of 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**

From: Germany

Text:

I. Hate speech

1. Is there regulation criminalizing hate speech in any form and/or acts related to hate speech (such as threats etc.)?

Hate speech and related acts may constitute public incitement to crime (section 111 of the German Criminal Code (*Strafgesetzbuch* – StGB)), disturbance of the public peace by threatening to commit criminal acts (section 126 StGB), incitement to hatred (section 130 StGB), rewarding and approval of offences (section 140 Criminal Code), offences of libel and

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

defamation (sections 185 et seq.), or threat (section 241 StGB).

Furthermore, the rules on sentencing in section 46 (2) StGB expressly include racist, xenophobic, anti-Semitic and other motives evidencing contempt for humanity as aggravating circumstances to be taken into consideration with regard to all criminal offences, unless they are already statutory elements of the offence (section 46 (3) StGB). Other motives evidencing contempt for humanity include all those related to the characteristics that mark out the victim as being different because of their belonging to a particular group, such as Islamophobic, anti-Christian, anti-Ziganistic or other motives, or other motives that are related to the religious convictions, ethnicity or skin colour of the victim. Motives for offences that are related to the victim's sexual orientation or identity, gender, disability or social status (for example regarding homeless persons) are also covered.

2. If yes, please cite the legislation.Principles for fixing the penalty, section 46 StGB

(1) The offender's guilt provides the basis on which the penalty is fixed. The effects which the penalty can be expected to have on the offender's future life in society are to be taken into account.

(2) When fixing the penalty the court weighs the circumstances which speak in favour of and those which speak against the offender. The following, in particular, may be taken into consideration:

the offender's motives and objectives, in particular including racist, xenophobic or other motives evidencing contempt for humanity,

[...]

(3) No consideration may be given to circumstances which are already statutory elements of the offence.

Public incitement to commit offences, section 111 StGB:

(1) Whoever publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)^[1]) incites the commission of an unlawful act incurs the same penalty as an abettor (section 26).

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

(2) If the incitement is unsuccessful, the penalty is imprisonment for a term not exceeding five years or a fine. The penalty may not be more severe than if the incitement had been successful (subsection (1)); section 49 (1) no. 2 applies.

Disturbing public peace by threatening to commit offences, section 126 StGB:

(1) Whoever, in a manner suited to causing a disturbance of the public peace, threatens to commit

[...]

3. murder under specific aggravating circumstances (*Mord*) (section 211), murder (*Totschlag*) (section 212) or genocide (section 6 of the Code of Crimes against International Law (*Völkerstrafgesetzbuch*)) or a crime against humanity (section 7 of the Code of Crimes against International Law) or a war crime (sections 8, 9, 10, 11 or 12 of the Code of Crimes against International Law),

4. dangerous bodily harm (section 224) or grievous bodily harm (section 226),

[...]

incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding three years or a fine.

(2) Whoever, despite knowing better and in a manner suited to causing a disturbance of the public peace, pretends that the commission of one of the unlawful acts referred to in subsection (1) is imminent incurs the same penalty.

Incitement of masses, section 130 StGB:

(1) Whoever, in a manner suited to causing a disturbance of the public peace,

1. incites hatred against a national, racial or religious group or a group defined by their ethnic origin, against sections of the population or individuals on account of their belonging to one of the aforementioned groups or sections of the population, or calls for violent or arbitrary measures against them or

2. violates the human dignity of others by insulting, maliciously maligning or defaming one of the aforementioned groups, sections of the population or individuals on account of their belonging to one of the aforementioned groups or sections of the population

incurs a penalty of imprisonment for a term of between three months and five years.

(2) Whoever

1. disseminates material (section 11 (3)) or makes it available to the public, or offers, supplies or makes available to a

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

person under 18 years of age material (section 11 (3)) which

a) incites hatred against one of the groups referred to in subsection (1) no. 1, sections of the population or individuals on account of their belonging to one of the groups referred to in subsection (1) no. 1, or sections of the population,

b) calls for violent or arbitrary measures against one of the persons or bodies of persons or bodies of persons referred to in letter (a) or

c) attacks the human dignity of one of the persons or bodies of persons referred to in letter (a) by insulting, maliciously maligning or defaming them,

2. produces, purchases, supplies, stocks, offers, advertises or undertakes to import or export material (section 11 (3)) of such content referred to in no. 1 (a) to (c) in order to use it or parts obtained from it within the meaning of no. 1 or to facilitate such use by another
incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding three years or a fine.

(3) Whoever publicly or in a meeting approves of, denies or downplays an act committed under the rule of National Socialism of the kind indicated in section 6 (1) of the Code of Crimes against International Law in a manner which is suited to causing a disturbance of the public peace incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding five years or a fine.

(4) Whoever publicly or in a meeting disturbs the public peace in a manner which violates the dignity of the victims by approving of, glorifying or justifying National Socialist tyranny and arbitrary rule incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding three years or a fine.

(5) Subsection (2) also applies to material (section 11 (3)) of such content referred to in subsection (3) or (4).

(6) In the cases referred to subsection (2) no. 1, also in conjunction with subsection (5), the attempt is punishable.

[...]

Rewarding and approval of offences, section 140 StGB:

Whoever [...]

2. approves of publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)) in a manner suited to causing a disturbance of the public peace

one of the unlawful acts referred to in section 138 (1) [...] no. 5 last alternative^[2] or in section 126 (1) [...] incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding three years or a fine.

Insult, section 185 StGB:

The penalty for insult is imprisonment for a term not exceeding one year or a fine and, if the insult is committed

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)) or by means of an assault, imprisonment for a term not exceeding two years or a fine.

Malicious gossip (*üble Nachrede*), section 186 StGB:

Whoever asserts or disseminates a fact about another person which is suited to degrading that person or negatively affecting public opinion about that person, unless this fact can be proved to be true, incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding one year or a fine and, if the offence was committed publicly or by disseminating material (section 11 (3)), a penalty of imprisonment for a term not exceeding two years or a fine.

Defamation, section 187 StGB:

Whoever, despite knowing better, asserts or disseminates an untrue fact about another person which is suited to degrading that person or negatively affecting public opinion about that person or endangering said person's creditworthiness incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding two years or a fine, and, if the act was committed publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)), a penalty of imprisonment for a term not exceeding five years or a fine.

Insult, malicious gossip and defamation directed against persons in political life, section 188 StGB:

(1) If an offence of insult (section 185) is committed publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)) against a person involved in the political life of the nation on account of the position that person holds in public life and if the offence is suited to making that person's public activities substantially more difficult, the penalty is imprisonment for a term not exceeding three years or a fine. The political life of the nation reaches down to the local level.

(2) Malicious gossip (section 186) under the same conditions incurs a penalty of imprisonment for a term of between three months and five years and defamation (section 187) under the same conditions incurs a penalty of imprisonment for a term of between six months and five years.

Defiling memory of dead, section 189 StGB:

Whoever defiles the memory of a deceased person incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding two years or a fine.

Hate-mongering insult, section 192a StGB:

Whoever allows material (section 11 (3)) suited to violating the human dignity of others by insulting, maliciously

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

maligning or defaming a group defined by its national, racial, religious or ethnic origin, ideology, disability or sexual orientation or individuals on account of their belonging to one of these groups to come to the attention of another person who belongs to one of the aforementioned groups without having been requested to do so by that person incurs a penalty of a term of imprisonment not exceeding two years or a fine.

Threatening commission of a serious criminal offence, section 241 StGB:

(1) Whoever threatens a person with the commission of an unlawful act against sexual self-determination, physical integrity, personal liberty against that person or a person close to him or her or against an object of significant value incurs a penalty of a term of imprisonment not exceeding one year or a fine.

(2) Whoever threatens a person with the commission of a serious criminal offence against that person or a person close to him or her incurs a penalty of imprisonment for a term not exceeding two years or a fine.

(3) Whoever, despite knowing better, pretends to another person that the commission of a serious criminal offence against that person or a person close to him or her is imminent incurs the same penalty.

(4) If the act is committed publicly, in a meeting or by disseminating material (section 11 (3)), the penalty in the cases referred to in subsection (1) is a term of imprisonment not exceeding two years or a fine and in the cases referred to in subsections (2) and (3) a term of imprisonment not exceeding three years or a fine.

[...]

3. Does this or any other legislation specifically criminalize acts addressed to an individual member of a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin?

Yes. The offence of incitement to hatred (section 130 (1) StGB) protects individuals against hatred on account of their belonging to a national, racial or religious group or a group defined by their ethnic origin or on account of their belonging to a section of the population. The act must be committed in a manner that is suited to causing a disturbance of the public peace. Section 192a StGB, which entered into force on 22 September 2021, also protects individuals against hate-mongering insults on account of their belonging to a group defined by its national, racial, religious or ethnic origin, ideology, disability or sexual orientation even in cases in which the act is not suited to causing a disturbance of the public peace.

4. If yes, please cite the legislation.

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

Section 130 (1) StGB and section 192a StGB have been quoted in the response to question 2.

II. Hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and the Holocaust**1. Is there a regulation specifically criminalizing hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and/or the Holocaust? If yes, please cite the legislation.**

Yes.

Approval of a genocide, a crime against humanity, a war crime or a crime of aggression is punishable under section 140 no. 2 StGB in conjunction with section 126 (1) no. 3 StGB and section 138 (1) no. 5 StGB.

Furthermore, section 130 (1) no. 1 StGB criminalises incitement to hatred and calls for violent or arbitrary measures against specific groups, sections of the population and individuals on account of their belonging to one such group. Incitement can also consist in denying or grossly trivialising genocide, crimes against humanity, war crimes or crimes of aggression.

Because of Germany's history, the approval, denial or downplaying of the holocaust is criminalised by a specific provision (section 130 (3) StGB).

The relevant provisions of sections 126, 130 and 140 StGB have been set out in the response to question II.2.

[1]Section 11(3) StGB: 'Material' within the meaning of those provisions which refer to this subsection means that which is contained in writings, on audio and visual media, data carriers, images and other depictions or which is also transmitted independently of storage using information and communications technologies.

[2] Crimes of aggression (Section 13 of the Code of Crimes against International Criminal Law)

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

- **PL - Enquiry about the implementation of 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**

From: Poland

Text:

Dear Colleagues,

please find below Poland's answer to your request.

Kind regards,

Monika B?k

Hate speech**1. Is there regulation criminalizing hate speech in any form and/or acts related to hate speech (such as threats etc.)?**

In Poland, the criminalization of hate speech does not take place in one, separate criminal provision, but it results from a number of solutions contained in individual provisions of the Polish Penal Code.

Art. 257 of the Penal Code, which penalizes cases of insulting a group or individual persons because of their national, ethnic, racial, religious affiliation or because of their non-denominational status, art. 255 of the Penal Code, which provides for the penalisation of every incitement to commit a crime (e.g. beating a person belonging to a specific group) and Art. 256 of the Penal Code, which provides for strict responsibility for public incitement to hatred on the basis of national, ethnic, racial, religious differences.

2. If yes, please cite the legislation.

Art. 255. Incitement and praise of an offence.

§ 1. Anyone who publicly incites others to commit an offence is liable to a fine, the restriction of liberty or imprisonment for up to two years.

§ 2. Anyone who publicly incites others to commit an indictable offence is liable to imprisonment for up to three years.

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

§ 3. Anyone who publicly praises an offence is liable to a fine of up to 180 times the daily rate, the restriction of liberty or imprisonment for up to one year.

Art. 256. Propagation of fascism or totalitarianism.

§ 1. Anyone who publicly promotes a fascist or other totalitarian system of state, or incites hatred based on national, ethnic, race or religious differences or for not being religious, is liable to a fine, the restriction of liberty or imprisonment for up to two years.

§ 2. Anyone who distributes, produces, records, or brings, acquires, stores, possesses, presents, carries or sends any print, recording or other object containing the content specified in § 1 is liable to the same penalty.

§ 3. The offender does not commit the offence specified in § 2, if he is conducting this activity for artistic, educational or scientific reasons, or is a collector.

§ 4. In the event of a conviction for the offence specified in § 2, the court orders the forfeiture of the items referred to in § 2, even if they are not the property of the offender.

Art. 257. Insulting a group or individual.

Anyone who publicly insults a population group or an individual because of national, ethnic, race or religious affiliation, or because of not being religious, or for these reasons breaches the personal inviolability of another individual, is liable to imprisonment for up to three years.

3. Does this or any other legislation specifically criminalize acts addressed to an individual member of a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin?

Protection against hate speech covers both groups and individuals, distinguished on the basis of nationality, ethnicity, race (including skin colour) and religion.

4. If yes, please cite the legislation.

See provisions listed above.

Hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and the Holocaust

1. Is there a regulation specifically criminalizing hate speech by public condoning, denial or gross trivialisation of international crimes and/or the Holocaust?

The implementation of the obligation to punish the public approval and gross trivialisation of crimes law is provided for in Art. 255 § 3 of the Penal Code, the scope of which is wider than that provided for in the Framework Decision. Indeed, that provision covers publicly praising (the word is synonymous with 'approving') every crime, not only the crimes listed in the Framework Decision.

The above mentioned provision is supplemented by Art. 126a of the Penal Code, which

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

includes public praise of committing crimes against the population, genocide or war crimes, providing for a more severe punishment than in the case of Art. 255 § 3 of the Penal Code.

a. If yes, please cite the legislation.

Art. 126a. Public incitement.

Anyone who publicly incites others to commit an act specified in Articles 118, 118a, 119 § 1, or Articles 120-125, or who publicly commends the criminal acts specified in these regulations, is liable to imprisonment from three months to five years.

Art. 118. Annihilation.

§ 1. Anyone who, in order to partially or completely annihilate any ethnic, racial, political or religious group, or a group with a different perspective on life, commits a homicide or causes grievous bodily harm to a person belonging to such a group is liable to imprisonment for a minimum term of 12 years, imprisonment for 25 years or imprisonment for life.

§ 2. Anyone who, with the intention specified under § 1, creates living conditions threatening the biological annihilation of the members of such a group, or uses means to prevent births within this group, or forcibly removes children from the people constituting it, is liable to imprisonment for a minimum term of five years, or imprisonment for 25 years.

Art. 118a. Mass attack on people.

§ 1. Anyone who, while taking part in a mass attack or one of repeated attacks directed against a group of people taken to implement or support the policy of a state or organisation: 1) commits murder,

2. causes serious damage to human health,
3. creates living conditions threatening the biological existence of a group of people, in particular by the deprivation of access to food or medical care, which is aimed at their annihilation, is liable to imprisonment for a minimum term of 12 years, imprisonment for 25 years or imprisonment for life.

§ 2. Anyone who, taking part in a mass attack or one of repeated attacks directed against a group of people taken to implement or support the policy of a state or organisation: results in placing people in a state of slavery or keeping them in this state,

1. deprives a person of their freedom for a period exceeding seven days or with special torment,
2. uses torture or subjects a person to cruel or inhuman treatment,
3. allow the use of rape, violence, an unlawful threat of violence or deceit in any other way violates a person's sexual freedom,
4. uses violence or an unlawful threat of violence either in order to impregnate a woman in an attempt to influence the ethnic composition of a group of people or to carry out other serious breaches of international law,

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

5. deprives a person of freedom and refuses to provide information relating to the person or their location, or provides inaccurate information on the person or their location with the intent to deprive that person of legal protection for a longer period, is liable to imprisonment for not less than five years or imprisonment for 25 years. § 3. Anyone who takes part in a mass attack, or in one of repeated attacks against a group of people in order to implement or support the policy of a state or an organisation:
1. in violation of international law compels such people to change their lawful place of residence,
 2. severely persecutes a group of people/ for reasons recognised as inadmissible under international laws, in particular for reasons of political, racial, ethnic, cultural, religious belief or lack of religious belief, world view or gender nature, thereby depriving them of their fundamental rights, is liable to a imprisonment for a period of not less than three years.

Art. 119. Violence and unlawful threat.

§ 1. Anyone who uses violence or makes an unlawful threat towards a person or a group of people on national, ethnic, political or religious grounds, or because of a lack of religious belief, is liable to imprisonment for between three months and five years.

Art. 120. Means of mass extermination.

Anyone who uses a means of mass extermination prohibited by international law, is liable to imprisonment for a minimum term of 10 years, imprisonment for 25 years, or imprisonment for life.

Art. 121. Additional info.

§ 1. Anyone who violates a prohibition imposed by international or internal law by manufacturing, amassing, purchasing, trading in, storing, transporting or dispatching a means of mass extermination or means of warfare, or who undertakes research aimed at the manufacture or use of such means, is liable to imprisonment for between one and 10 years.

§ 2. Anyone who allows others to commit the act specified under § 1 is liable to the same punishment.

Art. 122. Impermissible attacks and means of warfare.

§ 1. Anyone who, during military operations, attacks an undefended locality or facility, or a hospital or neutral zone, or uses any other means of warfare prohibited by international law, is liable to imprisonment for a minimum term of five years, or imprisonment for 25 years.

§ 2. Anyone who, while on military operations, uses a means of warfare prohibited by international law is liable to the same punishment.

Art. 123. Attack on a person.

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

§ 1. Anyone who, in violation of international law, commits the homicide of 1) anyone who has surrendered, laid down their arms or is unable to defend themselves,

2. the wounded, sick, shipwrecked persons, medical personnel or clergy,

3. prisoners of war,

4. civilians in an occupied area, annexed or under warfare, or anyone else who is protected by international law during warfare, is liable to imprisonment for a minimum term of 12 years, imprisonment for 25 years or imprisonment for life. §

2. Anyone who, in violation of international law, causes grievous bodily harm to the people specified under § 1, or who subjects such people to torture, cruel or inhumane treatment, or who makes them the objects of cognitive experiments, even with their consent, or who uses their presence to protect a certain area or facility, or armed units from warfare, or who holds such people as hostages is liable to imprisonment for a minimum term of five years or imprisonment for 25 years.

Art. 124. Other violations of international law.

§ 1. Anyone who, in violation of international law, forces the people specified under Article 123 § 1 to serve in enemy armed forces, or to participate in hostilities directed against his or her own country, uses corporal punishment, violence the unlawful threat of violence or deceit to perform sexual intercourse or to submit to another sexual act or to perform such an act or an assault on personal dignity, in particular humiliating or degrading treatment, deprives them of their freedom or their right to independent and impartial court proceedings, or restricts their right to a defence in criminal proceedings, or who proclaims the rights or the claims of citizens of an opposing party abolished, suspended or inadmissible in court, is liable to imprisonment for a minimum term of three years.

§ 2. Anyone who, in violation of international law, delays the repatriation of prisoners of war or civilians, displaces, resettles or deport civilians, or who conscripts or recruits to the armed forces anyone under 18 years of age, or actually uses such people in hostilities is liable to the same penalty.

Art. 125. Attack on culture.

§ 1. Anyone who, in violation of international law, destroys, damages or removes items of cultural heritage from an area occupied, taken over or under warfare is liable to imprisonment for between one and 10 years.

§ 2. If the act concerns an item of particular cultural significance, the offender is liable to imprisonment for a minimum term

- **LV - Enquiry about the implementation of 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**

From: Latvia

Legicoop

Réseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

Text:

Dear Colleagues,

With regard to the first question - whether there is a regulation criminalizing hate speech in any form and/or actions related to hate speech (e.g. threats, etc.), is provided in the Criminal Law Section 78 (Triggering of National, Ethnic and Racial Hatred) and Section 150 (Incitement of Social Hatred and Enmity). A racist, national, ethnic or religious theme has been recognized in the Criminal Law as an aggravating circumstance in Article 48, Paragraph one, Clause 14 of the Criminal Law.

Section 78. Triggering of National, Ethnic and Racial Hatred

(1) For a person who commits acts directed towards triggering national, ethnic, racial or religious hatred or enmity, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to three years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

(2) For a person who commits the same acts, if they have been committed by a group of persons or a public official, or a responsible employee of an undertaking (company) or organisation, or if they have been committed using an automated data processing system, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to five years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

(3) For committing the act provided for in Paragraph one of this Section, if it is related to violence or threats or if it is committed by an organised group, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to ten years, with or without probationary supervision for a period of up to three years.

Section 150. Incitement of Social Hatred and Enmity

(1) For a person who commits an act oriented towards inciting hatred or enmity depending on the gender, age, disability of a person or any other characteristics, if substantial harm has been caused thereby, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to one year or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

(2) For the criminal offence provided for in Paragraph one of this Section, if it has been committed by a public official, or a responsible employee of an undertaking (company) or organisation, or a group of persons, or if it is committed using an automated data processing system, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to three years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

(3) For the act provided for in Paragraph one of this Section, if it is related to violence or threats, or the criminal offence provided for in Paragraph one of this Section, if it has been committed by an organised group, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to four years or temporary deprivation of liberty,

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

or community service, or a fine.

Section 48. Aggravating Circumstances

(1) The following may be considered to be aggravating circumstances:

14) the criminal offence was committed due to racist, national, ethnic or religious motives.

As regards the second question, whether this or any other legislation specifically criminalises acts directed against a single member of the group defined by reference to race, colour, religion, origin or national or ethnic origin, we point out that such cases are subject to the same articles as those relating to hate speech in general. It is provided in the Criminal Law Section 78 (Triggering of National, Ethnic and Racial Hatred), Section 149.¹ (Violation of the Prohibition of Discrimination) and Section 150 (Incitement of Social Hatred and Enmity).

Section 149.¹ Violation of the Prohibition of Discrimination

(1) For a person who commits discrimination due to racial, national, ethnic or religious belonging or for the violation of the prohibition of any other type of discrimination, if substantial harm has been caused thereby, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to one year or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

(2) For the criminal offence provided for in Paragraph one of this Section, if it has been committed by a public official, or a responsible employee of an undertaking (company) or organisation, or a group of persons, or if it is committed using an automated data processing system, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to three years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

As to the third question, whether there is a regulation that specifically criminalizes hate speech through public pardon, denial or gross trivialization of international crimes and/or the Holocaust, is provided in the Criminal Law Section 71 (Genocide), Section 74.¹ (Acquittal of Genocide, Crime against Humanity), Section 79.⁶ (Justification of Terrorism, Invitation to Terrorism and Terrorism Threats).

Section 71. Genocide

LegicoopRéseau de coopération législative des ministères de la Justice de l'Union européenne

For a person who commits genocide, that is, commits intentional acts for the purpose of destruction in whole or in part of any group of persons identifiable as such by nationality, ethnic origin, race, or a defined religion, by killing members of the group, inflicting upon them physical injuries hazardous to life or health or causing them to become mentally ill, intentionally causing conditions of life for such people as result in their physical destruction in whole or in part, utilising measures the purpose of which is to prevent the birth of children in such group, or transferring children on a compulsory basis from one group of persons into another, the applicable punishment is life imprisonment or deprivation of liberty for a period of three and up to twenty years.

Section 74.¹ Acquittal of Genocide, Crime against Humanity

For a person who commits public glorification of genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime or glorification, denial, acquittal or gross trivialisation of committed genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime, including genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime committed by the U.S.S.R. or Nazi Germany against the Republic of Latvia and its inhabitants, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to five years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine.

Section 79.⁶ Justification of Terrorism, Invitation to Terrorism and Terrorism Threats

(1) For the public glorification or justification of terrorism, or public invitation to terrorism, or distribution of material containing glorification or justification of terrorism, or invitation to terrorism, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to five years or temporary deprivation of liberty, or community service, or a fine, with probationary supervision for a period of up to three years.

(2) For threats to pursue terrorism, if there are grounds to believe that it may be committed, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to eight years, with probationary supervision for a period of up to three years.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.
Utvecklad samverkan för individens etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna.
Del 1 och 2. Fi.
- 17 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]