

Dnr Ju2023/01030
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET "EN TYDLIGARE BESTÄMMELSE OM HETS MOT FOLKGRUPP" (SOU 2023:17)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag att förtydliga straffansvaret i 16 kap 8 § Brottsbalken (1962:700) (BrB) för att uppfylla Sveriges förpliktelser till rasismrambeslutet. Civil Rights Defenders anser dock att omfattningen av brottet hets mot folkgrupp fortsatt bör utredas för att förtydliga vilka handlingar som inkluderas i gärningen. Civil Rights Defenders ser positivt på att utredningen behandlas utifrån de internationella konventioner Sverige är förbundna till men anser att utredningen är otillräcklig i sin människorättsliga analys samt brister i sin hänsyn till flera internationella åtaganden som berörs av utredningens förslag.

Civil Rights Defenders tillstyrker den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för hets mot folkgrupp, till att omfatta enskilda individer i de skyddade grupperna. Civil Rights Defenders ser även positivt på att regeringen därmed vidtagit åtgärder för att stärka brottsoffers rätt till ersättning samt att brottsoffer för hets mot folkgrupp erkänns som målsägande och således ges rätt till målsägandebiträde och upprättelse i form av skadestånd.

Civil Rights Defenders tillstyrker införandet av ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga. Bekämpandet av dessa gärningar utgör en central del i att försvara och upprätthålla minnet av de allvarliga brott som dessa grupper utsatts för, samt ge offren upprättelse och rättvisa. Civil Rights Defenders anser dock inte att straffansvaret ska begränsas till gärningar som av svensk eller internationell domstol slagit fast utgör brott.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat betänkandet och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella förpliktelser att respektera och garantera mänskliga fri-och rättigheter. Vi instämmer i utredningens bedömning 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. Däremot saknar Civil Rights Defenders en genomgripande bedömning utifrån relevant internationell rätt. Utredningen behandlar ett antal internationella instrument till skydd för grundläggande fri-och rättigheter endast kortfattat. Det saknas dock en djupgående analys av de internationella instrumentens artiklar och dess tillhörande praxis. En utredning gällande betydelsen av relevanta rekvisit utifrån den internationella rätten är nödvändig för att förstå hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tolkas och vilka handlingar som inkluderas i gärningen.

Utredningen bedömer att de gärningar som enligt rasismråmsbeslutet ska vara kriminaliserade i medlemsstaterna också är det i den nuvarande lagstiftningen.¹ Rättstillämpande myndigheter tillämpar dock den nuvarande lagstiftningen om hets mot folkgrupp alltför snävt vilket resulterar i att lagen ger ett otillräckligt skydd.² Civil Rights Defenders anser därför att lagstiftningen bör förtydligas, med hänvisning till internationell praxis, för att det tydligare ska framgå vilka handlingar som utgör hets mot folkgrupp. Civil Rights Defenders ser allvarligt på alla former av hatbrott och vill återigen betona vikten av att regeringen och rättsväsendet arbetar aktivt för att motverka hets mot folkgrupp, vilket bland annat framgår av FN:s rasdiskrimineringskonvention (ICERD).

Civil Rights Defenders har i det följande kommenterat den del av förslaget där vi har synpunkter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

7.2.2 Kort om grundläggande fri-och rättigheter i internationella instrument

Civil Rights Defenders värnar om yttrandefriheten, men anser att det är viktigt att det klargörs var gränserna för yttrandefriheten går. Yttrandefriheten är en grundläggande mänsklig rättighet och en väsentlig förutsättning för ett fritt och demokratiskt samhälle. En lika fundamental förutsättning för ett demokratiskt samhälle är rätten att inte diskrimineras och skyddas mot rasdiskriminering. Detta skydd framgår av den hatbrottslagstiftning som Sverige förbundit sig till genom FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR), samt FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering (ICERD).

Civil Rights Defenders ser positivt på att regeringen tydliggör att en begränsning av yttrandefriheten enligt artikel 10 i EKMR ska ske utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. Det klargörs att Europadomstolen lägger särskild vikt vid innehållet i yttrandet, dess syfte, till vem eller vilka det yttras samt i vilket sammanhang och i vilken egenskap någon sprider yttrandet.³ Civil Rights Defenders välkomnar vidare utredningens klargörande av att prövningen om en gärning är straffbar ska bedömas i sitt sammanhang, samt att motiven för gärningen ska beaktas.⁴ Civil Rights Defenders saknar emellertid i sammanhanget, adekvata hänvisningar till andra relevanta internationella instrument vilka är avgörande för hur frågan om hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tolkas. Enligt artikel 20 i ICCPR förbinder sig signatärstaterna att i lag förbjuda allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller religiöst hat. Tillämpningen av artikel 20 aktualiserades av FN:s råd för mänskliga rättigheter (HRC) i målet *Faurisson mot Frankrike*. I fallet hade den klagandeparten dömts till kriminella sanktioner för spridande av antisemitisk propaganda genom att bland annat förneka förintelsen. HRC konstaterade att den aktuella nationella lagen i fallet inte i erforderlig ordning var konstruerad på ett sådant sätt att den klagandes uppsåt med gärningen hade beaktats. HRC konstaterade dock att de aktuella uttalandena, sedda i sitt sammanhang var av sådan art att de kunde väcka eller förstärka antisemitiska känslor, varpå tillämpningen av den nationella lagen trots det var förenlig med

¹ SOU 2023:17 s. 19.

² Se ex. [Civil Rights Defenders polisanmäler Paludan för hets mot folkgrupp - Civil Rights Defenders \(crd.org\)](#).

³ SOU 2023:17 s. 122.

⁴ A bet s. 150. Se även stöd för detta förhållningssätt i Prop. 2017/18:59 s. 42.

artikel 20 i konventionen.⁵ Således framgår det av internationell rätt att syftet bakom meddelandet samt i vilket sammanhang det uppkommit är avgörande faktorer för bedömningen. Mot bakgrund av den vägledning som kan ges genom internationell rätt, vore det önskvärt att utformningen av lagstiftningen tar större intryck av internationell praxis.

Även ICERD är relevant i sammanhanget. ICERD blev genom sitt införande 1965 den första internationella konventionen att explicit behandla frågan om *hate speech*. Artikel 4 (a) i konventionen stadgar en än mer utförlig och långtgående förpliktelse jämfört med artikel 20 i ICCPR. I artikeln fastställs en förpliktelse för signatärstaterna att genom straffrättslig lagstiftning kriminalisera allt spridande av idéer grundade på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till rasdiskriminering, liksom alla våldshandlingar eller uppmaningar till sådana mot en viss grupp av personer. Sedan 2014 har skyddsområdet för bestämmelsen utvidgats genom att anta ett intersektionellt perspektiv där det tydliggörs att också religiösa grupper åtnjuter skydd genom ICERD.⁶ FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) har gett omfattande vägledning i hur artikeln ska tolkas och vilka omständigheter som ska beaktas i bedömningen av om ett meddelande faller inom det kriminaliserade området i artikel 4. Kommittén har konstaterat att det politiska, sociala och ekonomiska klimatet som rådde vid tidpunkten för meddelandet ska beaktas. Vidare framhåller CERD att förekomsten av diskriminering av etniska och andra grupper, hur ofta det upprepas samt om det finns indicium på en avsiktlig strategi för att skapa fientlighet mellan grupper ska tas hänsyn till.⁷ Civil Rights Defenders uppmanar regeringen att förtydliga dessa avgörande faktorer för bedömningen om en gärning faller inom det straffbara området för hets mot folkgrupp.

10.1.2. Det finns flera skäl för att förtydliga lagstiftningen

Civil Rights Defenders delar utredningens ståndpunkt att bestämmelsen om hets mot folkgrupp bör ändras för att förtydligas. Vi anser dock att utredningen bör förtydliga vilka handlingar som kan omfattas av bestämmelsen. Tillämpningsområdet för kriminaliseringen av hets mot folkgrupp har tidigare kritiserats för sin obestämdhet och föranlett en diskussion om vad som faller inom bestämmelsen.⁸ I *Lifecycle of a hatecrime: country report for Sweden* konstaterades att flertalet aktörer inom rättsväsendet upplevde att hatbrotten hade ökat i Sverige och att samhället blivit bättre på att identifiera brotten. Däremot framkom att det var väldigt få fall som ledde till åtal vilket enligt rapporten främst berodde på hur lagen tillämpades.⁹ I rapporten framkom att polis och åklagare haft svårigheter att tillämpa bestämmelsen vilket ansågs vara en anledningarna till att få fall av hets mot folkgrupp ledde till åtal.¹⁰ För att uppnå ett tryggt

⁵ UN Human Rights Committee (HRC), Communication No 550/1993, 19 July 1995, CCPR/C/58/D/550/1993, s. 15.

⁶ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation no. 32, The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms [of] Racial Discrimination, 24 September 2009, CERD/C/GC/32, para. 7.

⁷ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General recommendation No. 35 : Combating racist hate speech, 26 September 2013, CERD/C/GC/35, para. 15

⁸ Se Dir: 2018:61 s. 5 och SOU 2019:27 s. 23.

⁹ Granström, Görel & Åström, Karin, *Lifecycle of a hatecrime - country report for Sweden*, Umeå University, Faculty of Social Sciences, Department of Law 2017 s. 63.

¹⁰ Granström, Görel & Åström, Karin, *Lifecycle of a hatecrime - country report for Sweden*, Umeå University, Faculty of Social Sciences, Department of Law 2017 s. 65 f.

och demokratiskt samhälle måste det finnas möjligheter att motverka hatbrott. Det förutsätter en tydlig och effektiv lagstiftning som kan motverka de rasistiska uttryck som lagstiftningen om hets mot folkgrupp tar sikte på.

För att uppnå en rättssäker lagstiftning bör utredningen även klargöra betydelsen av relevanta rekvisit för att förstå dess innebörd. Utredningen framhåller att rekvisitet *meddelanden* kan lämnas skriftligen eller på annat sätt och att straffbudet således även omfattar gester, tecken, bilder och symboler.¹¹ I detta sammanhang hade en mer omfattande analys av rekvisitet och dess innebörd varit önskvärt. Särskilt med beaktande av att praxis även har tydliggjort att formen för meddelandet inte är avgörande, utan huruvida det inneburit en åsiktsyttring som entydigt förmedlar ett budskap.¹² *Spridningen* av meddelande behandlas också kort av utredningen men även här hade betydelsen av rekvisitet kunnat utvecklas. I förarbetena tydliggörs bestämmelsens vida omfattning då endast meddelanden som har spridits "inom den helt privata sfären" faller utanför tillämpningsområdet.¹³ Därtill hade kunnat klargöras att det avgörande i bedömningen om ett meddelande ska anses vara spritt är att meddelandet har ägnats att uppfattas av andra. Det är således inte nödvändigt att en person lyssnat och tillgodogjort sig innehållet i meddelandet.¹⁴ Civil Rights Defenders anser att det är av stor vikt att förtydliga lagrummets vida tillämpningsområde för att uppnå en effektiv och rättssäker tillämpning. Missaktningsrekvisitet behandlas också i utredningen där det framgår att bedömningen om ett meddelande uttrycker missaktning för en skyddad grupp ska göras utifrån de värderingar som gäller vid tidpunkten.¹⁵ I detta sammanhang hade utredningen också kunnat visa på den omfattande praxis från Europadomstolen som behandlar huruvida ett yttrande är skyddat av artikel 10 EKMR.¹⁶ I NJA 2006 s. 467 ("Flygbladen på skolan") använde sig HD av Europadomstolens praxis för att komma till slutsatsen att handlingen i det aktuella fallet utgjorde *missaktning* utifrån en samlad bedömning av omständigheterna i fallet.¹⁷

I samtliga regelverk som presenterats, ICCPR, ICERD, EKMR, svensk hatbrottslagstiftning samt dess anslutande förarbeten och praxis framgår att sammanhanget som yttrandet sprids inom är avgörande för bedömningen om handlingen faller inom det kriminaliserade området för hets mot folkgrupp. Det är viktigt att bestämmelsen om hets mot folkgrupp får genomslag i den praktiska tillämpningen av bestämmelsen av polis och åklagare. De koranbränningar som har genomförts på olika platser i Sverige under det senaste året har blottlagt hur restriktivt bestämmelsen om hets mot folkgrupp tillämpats, samt synliggjort att rättstillämpande myndigheter underlåter att göra en bedömning utifrån sammanhanget som yttrandets sprids inom. Sammanhangets avgörande faktor i bedömningen innebär rentav, att handlingen att bränna en koran kan utgöra hets mot folkgrupp, även i fall där polis och åklagare hittills dragit slutsatsen att handlingen betraktad isolerad inte innebär missaktning. Civil Rights Defenders vill därmed betona vikten av att Sverige tillämpar lagstiftningen om hets mot folkgrupp på ett

¹¹ SOU 2023:17 s. 147.

¹² NJA 1996 s. 577, para 4.

¹³ Prop. 1986/87:151 s. 109.

¹⁴ Prop. 2001/02:59 s. 15. Se även NJA 1999 s. 702 para 8.

¹⁵ SOU 2023:17 s. 150.

¹⁶ Se Europadomstolen, *Perinçek mot Österrike*, ansökan nr. 27510/08, dom (stora kammaren) av den 15 oktober 2015, para. 205 där domstolen redogör för sin praxis på området.

¹⁷ NJA 2006 s. 467 s. 12 f.

sätt som går i linje med internationella dokument om mänskliga rättigheter och att lagstiftningen utformas för att säkerställa detta.

10.2.2 Bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras

Civil Rights Defenders ser positivt på införandet av ett särskilt straffansvar för förnekande, urskuldande och uppenbart förringande av Förintelsen och andra internationella brott. Utredningen framhåller att straffansvar för förnekelse av internationella brott ska begränsas till gärningar som en svensk eller internationell domstol har fastslagit utgör ett brott.¹⁸ Civil Rights Defenders ställer sig kritiska till denna begränsning, då det riskerar att fördjupa utsattheten för de grupper som utsatts för folkmord eller andra internationella brott, men som ännu inte fått upprättelse för brotten på grund av geopolitiska eller rättsliga begränsningar. Civil Rights Defenders uppmanar därmed regeringen att se över denna begränsning för att inte riskera att regleringen försätter folkgrupper som utsatts för brott och som inte fått upprättelse, i ytterligare utsatthet.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Kommittén konstaterar att det finns skäl att särskilt behandla antisemitism och antiziganism i Sverige, med motiveringen att det i sammanhanget rör förintelseförnekelse och förnekelse av internationella brott.¹⁹ Mot bakgrund av att muslimer på flera platser i världen just nu utsätts för gärningar som kan klassificeras som brott mot mänskligheten eller folkmord, anser Civil Rights Defenders att det hade varit lämpligt att i utredningen även belysa islamofobiska hatbrott. Särskilt med anledning av att kommittén i utredningen belyser att islamofobiska hatbrott utgör den vanligaste typen av hatbrott mot religiösa grupper.²⁰ Vidare framkommer i utredningen att främlingsfientliga och rasistiska hatbrott var vanligast bland de anmälda hatbrotten i Sverige, varav de afrofobiska var de mest förekommande.²¹ Civil Rights Defenders är kritiska till att utredningen negligerar en genomgripande analys av hatbrott i Sverige och därmed bortser från de vanligast förekommande hatbrotten. Centrum för mångvetenskaplig forskning mot rasism vid Uppsala universitet rapporterade i en studie från 2018, att moskéer och muslimska församlingar i genomsnitt utstod ett attentat i veckan under 2017.²² Vidare vittnar företrädare för muslimska organisationer att olika former av rasism och förtryck i Sverige prioriteras olika och erhåller olika mycket resurser, varpå motverkandet av islamofobiska uttryck underprioriteras.²³ Även FN genom HRC har uttryckt oro över det tilltagande antimuslimska och afrofobiska hatet i Sverige och betonar särskilt den negativa porträtteringen av muslimer i media. Vidare uttrycker HRC en oro över det stora antal incidenter av religiös intolerans, vilka inkluderar såväl fysiska angrepp mot personer vilka tillhör religiösa minoriteter som attacker mot

¹⁸ SOU 2023:17 s. 207 f.

¹⁹ A bet. s. 91.

²⁰ A bet. s. 92.

²¹ A bet. st.


²² Gardell, M., *Moskéers och muslimska församlingars utsatthet och säkerhet i Sverige 2018*, Centrum för Mångvetenskaplig Forskning om Rasism, 2017 s. 2.

²³ Se bl.a. Regeringskansliet, Minnesanteckningar - Sakråd om islamofobi den 8 mars, dnr. A2021/02215, 2022 s. 4.

deras religiösa byggnader.²⁴ Civil Rights Defenders uppmanar därför regeringen att göra en mer genomgripande analys av hatbrott i Sverige med förankring i forskning och statistik.

Remissvaret har beretts av Sasha Kron.

Stockholm som ovan,



John Stauffer

Chefsjurist

²⁴ United Nations Human Rights Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7 para 16.