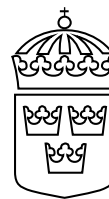


Regeringens proposition

2023/24:93



En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

Prop.
2023/24:93

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2024

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Samhället har ett ansvar för att kunskap om Förintelsen och andra folk-mord förs vidare och för att hindra att något liknande sker igen. I Sverige finns ett starkt straffrättsligt skydd mot hatpropaganda som har rasistiska grunder. Det finns dock anledning att i lagstiftningen ge ännu tydligare uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekande av Förintelsen.

Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken förtydligas och att tillämpningsområdet utvidgas i viss mån på så sätt att

- förnekelse av Förintelsen och vissa andra internationella brott uttryckligen kriminaliseras,
- det av lagtexten tydligt framgår att regleringen omfattar uppmaning till våld, och
- enskilda personer i de skyddade grupperna ges skydd och därigenom målsägandestatus och rätt till skadestånd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 i brottsbalken och den 1 januari 2027 i tryckfrihetsförordningen.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	4
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bestämmelsen om hets mot folkgrupp förtydligas och tillämpningsområdet utvidgas.....	6
4.1	Det sprids falska påståenden om bl.a. Förintelsen.....	6
4.2	Gällande rätt och behovet av att förtydliga och utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp.....	7
4.3	Det införs ett särskilt straffansvar för förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott.....	12
4.4	Hets mot folkgrupp ska uttryckligen omfatta gärningen att uppmåna till våld	19
4.5	Straffansvaret ska även gälla gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna.....	21
4.6	Lagförslagens förhållande till yttrandefriheten	27
4.7	De ändringar som görs i brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp görs även i tryckfrihetsförordningen.....	30
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	32
6	Konsekvenser av förslagen	32
7	Författningskommentar.....	36
7.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	36
7.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	37
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17)	43
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	50
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	53
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2024	55

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:93

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §

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 *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, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana 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.

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 *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, 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, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, 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 *grovt 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.

¹ Senaste lydelse 2018:1744.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle ges i uppdrag att bl.a. överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av bl.a. folkmord (dir. 2021:87). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 7 juni 2022 utvidgades kommitténs uppdrag till att omfatta också frågan om huruvida straffansvaret för hets mot folkgrupp uttryckligen bör omfatta dels uppmaning till våld, dels gärningar riktade mot enskilda individer i de skyddade grupperna (dir. 2022:55).

Kommittén, som antog namnet Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott, överlämnade den 21 april 2023 betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17). Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2023/01030).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 4.5.

4 Bestämmelsen om hets mot folkgrupp förtydligas och tillämpningsområdet utvidgas

4.1 Det sprids falska påståenden om bl.a. Förintelsen

Samhället har ett ansvar för att kunskap om Förintelsen och andra folkmord förs vidare och för att hindra att något liknande sker 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. Att motverka förnekelse och förvanskning av Förintelsen och andra folkmord är en del i ett samlat grepp mot rasism. Det handlar även om att bevara de demokratiska institutionerna och de värden som regeringsformen vilar på, såsom frihet och värdighet.

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 lögner som

spreds 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 också att all slags hatpropaganda kan få stor spridning.

4.2 Gällande rätt och behovet av att förtydliga och utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp

Det saknas en uttrycklig kriminalisering av förnekande av Förintelsen i svensk hatbrottslagstiftning ...

I Sverige finns ett starkt straffrättsligt skydd mot hatpropaganda på rasistiska grunder, bl.a. genom straffansvaret för

- hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken, förkortad BrB, (som också utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL),
- olaga hot i 4 kap. 5 § BrB (7 kap. 2 § TF, och 5 kap. 1 § första stycket YGL) och
- uppvigling i 16 kap. 5 § BrB (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket YGL).

Därutöver finns en straffskärpningsregel i 29 kap. 2 § 7 BrB som innebär att det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, särskilt ska beaktas om ett motiv för brottet 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.

Det finns dock ingen bestämmelse som uttryckligen gör det straffbart att förneka t.ex. ett folkmord eller ett brott mot mänskligheten. Det hindrar inte att ett sådant agerande kan vara straffbart som hets mot folkgrupp om det exempelvis sker under former som innebär uttryck för missaktning för en folkgrupp med anspelning på trosbekännelse eller etniskt ursprung. Det framgår exempelvis av ett rättsfall som gällde uttalanden i ett närradio-program som bl.a. ifrågasatte att Förintelsen hade ägt rum. Uttalandena hade fått en sådan utformning att de enligt hovrätten klart uttryckte missaktning för den judiska folkgruppen och därmed var att bedöma som hets mot folkgrupp (RH 1991:20).

... trots att antisemitism och hatbrott utgör ett allvarligt problem ...

Statistik och forskning

Av de polisanmälningar som upprättades år 2022 hatbrottsmarkerades nästan 5 000. I nästan 2 700 av dem identifierade Brottsförebyggande rådet (Brå) ett hatbrottsmotiv. De anmälningar där Brå identifierat ett hatbrottsmotiv utgör grunden för Brås hatbrottsstatistik. Bland de anmälningar där Brå identifierat ett hatbrottsmotiv var år 2022 främlingsfientliga och rasistiska hatbrott vanligast förekommande. Brå definierar hatbrott som

brott motiverade av gärningspersonens fördomar eller föreställningar om ras, hudfärg, nationalitet, etnisk bakgrund, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (rapport 2023:16 – Polisanmälda hatbrott 2022, s. 7–8 och 16).

En del av de antisemitiska attityder som finns i den svenska befolkningen är kopplade till Förintelsen genom förekomsten av antisemitiska motiv, attityder och argumentationsmönster i kontexter som rör Nazitysklands folk mord 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 relativiseringar av Förintelsen eller teorier som går ut på att judarna får skylla sig själva eller att de egentligen var de verkliga förövarna bakom Förintelsen (Henrik Bachner och Pieter Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 26).

Efter Hamas terrorattack mot Israel den 7 oktober 2023 har judar i Sverige vittnat om en ökad antisemitism i samhället samtidigt som polisanmälningar om hets mot folkgrupp med antisemitiska motiv har varit fler än vanligt.

I en studie från år 2021 fann författarna att traditionella och förintelse-relaterade antisemitiska föreställningar år 2020 återfanns i starkare intensitet hos 5 procent av den svenska befolkningen och i svagare intensitet hos 14 procent av befolkningen. Författarna konstaterar att sådana föreställningar återfinns hos en betydande minoritet av den svenska befolkningen. (Henrik Bachner och Pieter Bevelander, *Antisemitism i Sverige – En jämförelse av attityder och föreställningar 2005 och 2020*, s. 5–6 och 13). Detta blir särskilt tydligt eftersom cirka 20 000 judar uppskattas leva i Sverige och att 5 procent av Sveriges befolkning motsvarar drygt en halv miljon individer.

I sammanhanget kan också en studie från år 2020 nämnas. Organisationen Institute for Strategic Dialogue granskade bl.a. innehållet på Facebook och fann att 36 diskussionsgrupper, med cirka 350 000 följare, specifikt tillägnades förintelseförnekelse eller diskuterade detta (Jakob Guhl och Jacob Davey, *Hosting the ‘Holohoax’: A Snapshot of Holocaust Denial Across Social Media*. ISD briefing, 2020, s. 1).

En annan vanligt förekommande form av rasism i Sverige är antiziganism, som är den särskilda typ av rasism som romer utsätts för. Även antiziganistiska attityder kan kopplas till Förintelsen. En stor del av den romska befolkningen i Europa mördades av nazisterna under andra världskriget. Flera rapporter konstaterar att kränkningar och hatbrott tillhör många romers vardag i Sverige (se exempelvis SOU 2016:44, s. 79 och Diskrimineringsombudsmannen 2011, *Romers rättigheter*, s. 9). Det kan exempelvis handla om att förhärliga folk mordet på romerna under Förintelsen. Av samtliga anmälningar där Brå identifierade hatbrottsmotiv år 2022 hade ungefär en procent ett antiziganistiskt motiv (Brå 2023:16, s. 45).

Även andra grupper och personer kan komma att bli utsatta för t.ex. förnekelsegärningar kopplade till andra världskriget eller andra folk mord. Som exempel kan nämnas att ett stort antal personer med funktionsnedsättning, homosexuella och andra grupper föll offer för den nazistiska folk mordspolitiken under andra världskriget.

Att motverka förnekelse och förvanskning av Förintelsen och andra folk-mord handlar om att upprätthålla minnet av vad dessa grupper har utsatts för, att motverka hat mot dessa grupper och att säkerställa att något liknande aldrig kan hända igen. På så sätt är motverkande av dessa idé-strömningar en del i ett samlat grepp mot rasism och liknande former av fientlighet. Regeringen genomför flera insatser för hågkomst av Förintelsen och bekämpande av antisemitism.

Regeringens satsning för att samordna arbetet för judiskt liv och mot antisemitism, Samling för judiskt liv, presenterades den 26 januari 2023. I det arbetet fokuserar regeringen på tre områden: utbildningsinsatser, att öka tryggheten för judar i Sverige och att uppmärksamma den judiska kulturen. Arbetsgruppen samverkar och för dialog om förebyggande åtgärder och insatser som stärker förutsättningarna för judiskt liv och som förebygger och motverkar antisemitism i Sverige.

Den 16 mars 2023 beslutade regeringen att tilldela medel för att genomföra och främja hågkomstresor till Förintelsens minnesplatser. Hågkomstresorna och utbildningsinsatserna genomförs av Svenska kommittén mot antisemitism, Voksenåsen AS och Forum för levande historia. I budgetpropositionen för år 2024 aviserades att 6 miljoner kronor årligen ska tilldelas för att främja hågkomstresor under åren 2024–2026.

Forum för levande historia ska enligt sin instruktion främja arbete med demokrati och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen och andra brott mot mänskligheten. I sin verksamhet genomför Forum för levande historia flera insatser för att sprida kunskap om och uppmärksamma olika folk-mord i historien, bl.a. genom att tillhandahålla information och utbildningar. Forum för levande historia har i budgetpropositionen för 2024 fått höjda anslag för att öka kunskapen om förekomsten av antisemitism i Sverige samt hur antisemitism sprids på internet.

Utredningen om nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige har bl.a. haft i uppdrag att lämna förslag till en samlad strategi med syfte att säkra fortlevnad och utveckling av judiskt liv i Sverige, med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om skydd för nationella minoriteter och minoritetsspråk. Utredningen överlämnade sitt betänkande den 10 januari 2024 (SOU 2024:3).

Regeringen fortsätter arbetet med åtgärdsprogrammet mot antisemitism (A2022/00999) som inbegriper en rad insatser med fokus på att höja kunskapen om antisemitism i samhället, mer forskning om antisemitism och ökade insatser inom skolväsendet. Arbetet kompletterar den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. På samma sätt fortsätter även regeringens arbete med åtgärdsprogrammet mot anti-ziganism (A2022/01000).

Myndigheten för stöd till trossamfund har fått i uppdrag att genomföra insatser för att stärka trossamfunds säkerhet och öka kunskapen om deras säkerhetssituation och utsatthet för olika former av rasism och hatbrott. I uppdraget ingår att ta fram en rapport om olika trossamfunds säkerhetssituation och att genomföra kunskapshöjande insatser på regional nivå riktade till trossamfund, kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter (A2023/00983).

Den 24 oktober 2023 beslutade regeringen om ändringar som berör stöd till trossamfund och civilsamhället. Ändringarna innebär bl.a. en förstärkning av stödet till Judiska Centralrådet i Sverige med 10 miljoner kronor för 2023 (Ku2023/01095).

... och Europeiska kommissionen anser att rasismrambeslutet kräver en uttrycklig kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott

Rasismrambeslutet

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). Ett rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som ska uppnås men överlåter till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt.

Rasismrambeslutet ställer krav på att vissa gärningar ska vara kriminaliserade i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Gemensamt för dessa gärningar är att de kan beskrivas som hatretorik riktad mot en person eller en grupp av personer med hänvisning till bl.a. etniskt ursprung eller religion. Vid sidan av mer allmänna bestämmelser om sådan propaganda har medlemsstaterna åtagit sig 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 definitionerna i Internationella brottmålsdomstolens stadga (Romstadgan), dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten (även benämnt brott mot humaniteten i vissa sammanhang) som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, dvs. stadgan för de s.k. Nürnberggrättegångarna mot nazistiska krigsförbrytare efter andra världskriget, nedan kallad Nürnbergstadgan.

Det finns ett antal bestämmelser som begränsar omfattningen av kriminaliseringsåtagandet enligt rambeslutet. Medlemsstaterna får välja att straffa enbart gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för den allmänna ordningen eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande (artikel 1.2). En medlemsstat kan också göra ett uttalande om att den endast avser att kriminalisera förnekande eller flagrant förringande av vissa brott i de fall en nationell domstol i medlemsstaten eller en internationell domstol har fastställt att det t.ex. har begåtts ett folkmord (artikel 1.4). Rambeslutet 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 7).

Rasismrambeslutet skulle vara genomfört i nationell rätt senast den 28 november 2010. Inför att rasismrambeslutet skulle antas gjordes bedömningen att den svenska lagstiftningen uppfyller rambeslutets krav 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.

Kommissionens överträdelseärende mot Sverige

Kommissionen fattade den 18 februari 2021 beslut om en formell under rättelse om att Sverige har införlivat rasismrambeslutet på ett icke fullständigt och felaktigt sätt i den nationella lagstiftningen.

I fråga om artikel 1.1 a har kommissionen anför att det i bestämmelsen om hets mot folkgrupp saknas ett uttryckligt omnämnande av gärningen uppmaning till våld. Kommissionen har även konstaterat att Sverige varken har någon straffrättslig bestämmelse som specifikt kriminaliserar gärningen i artikel 1.1 c, om offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt Romstadgan, eller artikel 1.1 d, om offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i Nürnbergtribunalens stadga. Kommissionen har vidare angett att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte uttryckligen täcker in gärningar enligt artikel 1.1 a som begås mot enskilda i de grupper som ska skyddas enligt rambeslutet och att varken olaga hot eller uppvigling specifikt straffbelägger gärningar som sker med återopande av bl.a. etniskt ursprung.

Regeringen har i det formella svaret till kommissionen vidhållit att Sveriges genomförande av rambeslutet genom en generell reglering är korrekt. I den aktuella delen av genomförandet har bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB, som har sin motsvarighet i 7 kap. 6 § TF, varit central. Bestämmelsen har som nämnts ovan ett brett 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. I samma svar har regeringen anför att det samtidigt finns skäl att låta utreda om det är möjligt att komplettera befintlig strafflagstiftningen med en mer uttrycklig kriminalisering av de nu aktuella gärningarna. Även om regeringen vidhåller uppfattningen att gärningarna är straffbara enligt mer generella bestämmelser anføres att det skulle kunna finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på gärningarna i fråga.

Kommissionen har 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 (se kommissionens meddelande Verkställande av EU-rätten för ett EU som levererar till bl.a. Europaparlamentet, COM (2022) 518 final, den 13 oktober 2022, s. 6). Sammanfattningsvis riskerar Sverige att med nuvarande reglering bli stämd i en fördragsbrottstalan vid EU-domstolen.

I sammanhanget kan också nämnas att FN:s kommitté för barnets rättigheter har uppmanat Sverige att genomföra riktade politiska åtgärder och program för att bekämpa rasistiska och främlingsfientliga handlingar bland barn (CRC/C/SWE/CO/6–7, punkt 17 b) och att FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering har rekommenderat Sverige att bl.a.

anstränga sig ytterligare för att effektivt genomföra och upprätthålla gällande lagstiftning och fortsätta vidta nödvändiga åtgärder för att skydda sårbara grupper från rasistisk hatpropaganda, rasistiskt våld och andra hatbrott (CERD/C/SWE/CO/22–23, punkt 11 a).

Lagstiftningen bör ses över

Som framgår ovan var hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv vanligast bland de hatbrott som anmäldes år 2022. Studier visar också på hur utbredd antisemitismen och antiziganismen är i vårt samhälle. Även om regeringen har flera pågående insatser för att sprida kunskap om Förintelsen och motverka antisemitism och antiziganism och i förlängningen hatbrott så är det tydligt att mer behöver göras. Därtill kommer att kommissionen invänder mot det svenska genomförandet av rasismrambeslutet och att Sverige riskerar en fördragsbrottstalan. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns starka skäl att se över det straffrättsliga skyddet.

4.3 Det införs ett särskilt straffansvar för förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott

Regeringens förslag: Brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp förtydligas så att det uttryckligen framgår att det är kriminaliserat att förneka, ursäkt eller uppenbart förringa ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folk-rätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmanna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen.

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens. Kommittén föreslår en delvis annan språklig utformning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs förslag, däribland *Barnombudsmannen, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Forum för levande historia, Judiska Centralrådet i Sverige, Myndigheten för press, radio och tv, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Sametinget, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Värmlands tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*. Judiska Centralrådet i Sverige anser att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga förtydliganden för att säkra en effektiv och rättssäker tillämpning av lagstiftningen om hets mot folkgrupp. Barnombudsmannen ställer sig positiv till att åtgärder vidtas i syfte att Sverige ska fullgöra sina förpliktelser i enlighet med rasismrambeslutet och pekar på att det är angeläget att rasistiska och främlingsfientligt motiverade brott mot barn motverkas. *Statens historiska museer* och *Brottsoffermyndigheten* framhåller att den föreslagna bestämmelsen utgör ett viktigt led i att skydda och upprätthålla minnet av allvarliga brott som vissa grupper utsatts för och en möjlighet för offren och deras anhöriga att få upprättelse och rättvisa.

Bonnier News Group, Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivarna (TU), Uppsala universitet (Hugo Valentin-centrum) och *Utgivarna* avstyrker förslaget.

Institutet för Juridik och Internet, Svenska Journalistförbundet, Sveriges Domareförbund och *TU* ifrågasätter kommitténs bedömning att förslaget innebär ett förtydligande av den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Enligt dem riskerar förslaget i stället att medföra att det straffbara området utvidgas.

Några remissinstanser har synpunkter på bestämmelsens utformning och hur den är avsedd att tillämpas. *Publicistklubben* anser att den föreslagna bestämmelsen riskerar att hämma nödvändiga diskussioner och samtal om bl.a. folkmord och aggressionsbrott. Enligt *Publicistklubben* måste det vara möjligt att ifrågasätta om övergrepp mot en folkgrupp utgör ett folkmord samt diskutera dess omfattning och orsaker. *Uppsala universitet* anser att det på sin höjd kan vara motiverat att kriminalisera grova förnekanden av fakta och att staten bör avstå från att i lag föreskriva vad medborgarna ska tycka eller hur historiska händelser ska tolkas. Även *Utgivarna* ifrågasätter lagstiftning som pekar ut ett antal specifika uttalanden som i ett visst sammanhang ska ses som brottsliga och frågar sig hur man ska se på urskuldande och förnekande av slaveriet eller apartheidssystemet i Sydafrika. *Föreningen Förintelsens Överlevande* ser problem med att kriminalisera förnekande av krigsförbrytelser eftersom den anser att det måste gå att publikt förneka att en viss krigsförbrytelse är ett brott även om det finns en fällande dom.

Åklagarmyndigheten anför att det kan bli svårt att avgränsa det straffbara området avseende vilka brott som inte får förnekas och frågar om det är de specifika krigsförbrytelseerna som omfattas av eller anges i domar eller de väpnade konflikterna i stort som avses. *Malmö tingsrätt* ifrågasätter om det är lämpligt att knyta kriminaliseringen till brott som har fastställts av domstol. *Tingsrätten* anser att en rimligare ordning ur ett legalitetsperspektiv vore att frågan om t.ex. ett folkmord har ägt rum prövas inom ramen för åtalet av förnekelsegärningen. *Civil Rights Defenders* anser att straffansvaret inte ska begränsas till gärningar som en svensk eller internationell domstol har slagit fast utgör brott eftersom det riskerar att fördjupa utsattheten för de grupper som utsatts för folkmord eller andra internationella brott, men som inte fått upprättelse för brotten. Även *Värmlands tingsrätt* uttrycker att den föreslagna gränsdragningen kan vara kontroversiell och lyfter särskilt fram det armeniska folkmordet under första världskriget, som inte kommer att omfattas av det nya andra stycket. *Myndigheten för stöd till trossamfund* anför att det bör klargöras vilka gärningar som avser förnekelse av folkmord och andra internationella brott som kan utgöra hets mot folkgrupp när dessa inte har fastställts av en svensk eller av en erkänd internationell domstol genom ett lagakraftvunnet avgörande.

Juridikfronten, Justitiekanslern och *Svea hovrätt* anser att lagtexten i vissa delar kan förenklas och göras mer lättillgänglig.

Flera remissinstanser, däribland *Föreningen Förintelsens Överlevande* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)*, vill att förslaget ska omfatta fler grupper än de som räknas upp i bestämmelsen.

Vissa remissinstanser, däribland *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, önskar att frågan om s.k. koranbränningar kan utgöra hets mot folkgrupp ska belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av en tydligare kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott

EU:s medlemsstater är enligt artikel 1.1 c och d i rasismrambeslutet skyldiga att straffbelägga offentligt urskuldande, förnekande och 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, dvs. stadgan för de s.k. Nürnberggrättegångarna, om gärningen riktas mot bl.a. en folkgrupp och begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot gruppen i fråga.

Kommissionen har invänt mot det svenska genomförandet och i denna del konstaterat att brottsbalken varken innehåller något omnämnande av gärningen ”offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott”, eller något omnämnande av brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som avses i artikel 1.1 c i rambeslutet, eller av brott som begåtts under Förintelsen enligt definitionen i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga som avses i artikel 1.1 d i rambeslutet.

Enligt regeringen är det centrala att de gärningar som beskrivs i artikeln är straffbara enligt nationell rätt. Det är de genom bestämmelserna om hets mot folkgrupp, när uttalandet riktas mot en grupp av personer, och uppvigling och i vissa fall även hets mot folkgrupp, när uttalandet riktas mot en medlem av en sådan grupp. Även bestämmelsen om olaga hot kan vara tillämplig. Som exempel kan nämnas att en gärning som består i att förneka ett folkmord och som begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat gentemot en skyddad grupp torde uppfylla rekvisiten om missaktning eller hot i hets mot folkgrupp (RH 1991:20 och Svea hovrätt, dom den 7 juni 2023, i mål B 609-23). Regeringen har därför invänt att nationell rätt inte uttryckligen behöver definiera den brottsliga gärningen på samma sätt som i artiklarna eller referera till specifika brott enligt internationella instrument. Därtill kommer att Sverige har valt att, enligt artikel 1.2, straffa endast gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägande att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

Regeringen gör alltjämt bedömningen att offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av Förintelsen och vissa andra brott redan i dag omfattas av bl.a. bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Att så är fallet framgår dock inte uttryckligen av lagtexten.

I syfte att förtydliga lagstiftningen föreslår kommittén att det ska införas ett nytt andra stycke i 16 kap. 8 § brottsbalken där det uttryckligen anges att det är kriminaliserat 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.

Regeringen delar kommitténs bedömning att det finns ett värde i sig att den svenska lagstiftningen förtydligas, och då särskilt i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet. Det är en allmän och självklar grundsats att straffbestämmelser ska vara så tydliga som möjligt för att den enskildes rättssäkerhet ska kunna garanteras.

Därutöver finns, som kommittén framhåller, flera andra skäl för en ändring. I Sverige finns överlevare och berörda från Förintelsen men också från exempelvis folkorden i Rwanda och Srebrenica. Som konstaterats i tidigare avsnitt förekommer antisemitiska föreställningar i den svenska befolkningen i en inte obetydlig omfattning. Internet gör det möjligt att sprida hatiska budskap snabbt och till en bred krets. Genom en tydligare lagstiftning finns förutsättningar att i större utsträckning motverka antisemitiska och andra hatbrott. Ett sådant förtydligande kan också bidra till en mer effektiv lagföring, vilket bl.a. *Judiska Centralrådet i Sverige* välkomnar.

Regeringen instämmer också i vad *Statens historiska museer* och *Brottsoffermyndigheten* för fram om att den föreslagna bestämmelsen utgör ett viktigt led i att skydda och upprätthålla minnet av allvarliga brott som vissa grupper utsatts för och en möjlighet för offren och deras anhöriga att få upprättelse och rättvisa. Det är särskilt viktigt att upprätthålla minnet av Förintelsen eftersom den generation som överlevde andra världskriget snart inte längre finns kvar. Detsamma gäller de människor som bevitnade Förintelsen på avstånd. När dessa inte längre kan vittna om vad som hände under Förintelsen är det särskilt angeläget att lägga fast ett gott skydd i lagen för att skydda samhället från olika typer av hatpropaganda.

Som kommittén framhåller kan gärningen att förneka ett folkmord sägas ingå som en del i alla folkmord. Gärningen är på så vis också en fortsättning av själva brottet och det är tydligt att förnekelsen innebär en kränkning av de överlevande och andra berörda, såsom deras släktingar. Gärningen att förneka brottet är alltså kränkande på ett särskilt sätt och bör även av det skälet tydligt kriminaliseras.

Juridikfronten ifrågasätter om ändringen inte skulle kunna inkräkta på det kritiska tänkandet som elever måste få ha. Även *Publicistklubben* anför att det nya förslaget öppnar upp för långtgående tolkningar som riskerar att bli oförutsebara och träffa åsikter och värderingar som bör anses legitima. I denna del vill regeringen särskilt framhålla att den föreslagna bestämmelsen inte ska hindra saklig debatt. Det finns därför flera straffrättsliga begränsningar i lagförslaget, se vidare i det följande.

Hur förslaget förhåller sig till yttrandefriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen behandlas i avsnitt 4.6.

Närmare om bestämmelsens utformning

Kommittén föreslår att bestämmelsen ska utformas i likhet med artikel 1.1 c och d i rasismrambeslutet, med de möjligheter att begränsa kriminaliseringen som anges i rambeslutet, och placeras i ett nytt andra stycke i 16 kap. 8 § brottsbalken. Bestämmelsen föreslås avse förnekande, urskuldande och uppenbart förringande av vissa uppräknade brottstyper.

Ordet urskuldande används visserligen i den svenska översättningen av rasismrambeslutet men det ordet, liksom verbet urskulda, är i dag mycket ovanligt i svenska språket och förekommer inte i författningstext. Regeringen instämmer därför med *Värmlands tingsrätt* om att ordet ursäktar, som har samma innebörd som urskuldar, bör användas i stället.

Med förnekelse avses att förneka ett faktum, t.ex. att förneka att handlingar som konstituerar ett brott överhuvudtaget har ägt rum, att förneka avgörande omständigheter kring ett brott eller att förneka ett brott som sådant. Att ursäktas en gärning kan handla om att rättfärdiga ett handlande genom att skylla på brottsoffren eller att på något annat sätt försvara handlandet genom att ange förmildrande omständigheter. Med uppenbart förringande avses ett tydligt nedvärderande.

Det brott som uttalandet eller meddelandet avser ska ha ansetts utgöra eller motsvara någon av fyra uppräknade brottstyper. Det rör sig för det första om de brott som omfattas av rasismrambeslutet, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Kommittén föreslår också att aggressionsbrottet ska läggas till, vilket regeringen instämmer i.

Folkmord regleras i 1 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, jfr den nu upphävda lagen (1964:169) om straff för folkmord, och har sin motsvarighet i artikel 6 i Romstadgan och i Nürnbergstadgans bestämmelse om brott mot mänskligheten. Brott mot mänskligheten är kriminaliserat i 2 § lagen om straff för vissa internationella brott och har sin motsvarighet i artikel 7 i Romstadgan och i Nürnbergstadgans bestämmelse om brott mot mänskligheten. De olika typerna av krigsförbrytelse regleras i 4–11 §§ lagen om straff för vissa internationella brott, med motsvarighet i artikel 8 i Romstadgan och i Nürnbergstadgans bestämmelse om krigsförbrytelser. Även aggressionsbrottet, vilket i svensk rätt regleras i 11 a § lagen om straff för vissa internationella brott, har en motsvarighet i artikel 8 bis. i Romstadgan och i Nürnbergstadgans bestämmelse om brott mot freden.

Kommittén föreslår att bestämmelsen ska avgränsas på så sätt att det ska vara fråga om ett brott som ska ha slagits fast genom ett avgörande som meddelats av en svensk domstol eller en erkänd internationell domstol för brott mot internationell rätt och som har fått laga kraft. En sådan begränsningsmöjlighet finns i artikel 1.4 i rasismrambeslutet och innebär i fråga om internationella domstolar att både tidigare och nu existerande domstolar för brott mot internationell rätt samt sådana domstolar som kan komma att upprättas framöver omfattas. Att domstolen ska vara internationell innebär att den ska vara upprättad genom ett internationellt samarbete mellan flera länder. Domstolen ska också vara erkänd av Sverige. Dessa kriterier får enligt kommittén anses vara uppfyllda i fråga om Internationella brottmålsdomstolen (där Sverige har tillträtt dess stadga), Jugoslavien- och Rwandatribunalerna (som har upprättats i enlighet med en stadga som Sverige har tillträtt) och Nürnbergtribunalen samt de efterföljande tribunalerna som har upprättats i enlighet med den s.k. ”Allied Control Council Law No. 10” (som anses vara sedvanerättsligt erkända och därmed även tolererade av Sverige).

Om eventuella framtida internationella domstolar för brott mot internationell rätt ska anses kunna omfattas av bestämmelsen får avgöras med ledning av kriterierna som nämnts ovan.

Vissa remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders, Uppsala universitet, Utgivarna* och Värmlands tingsrätt, har synpunkter på kommitténs föreslagna avgränsningar. Flera av dessa anser att det kan vara kontroversiellt att vissa folkmord kommer att omfattas av det föreslagna andra stycket, medan andra kommer att falla utanför. Värmlands tingsrätt lyfter särskilt fram det armeniska folkmordet under första världskriget, som inte kommer att omfattas av det nya andra stycket. Regeringen har viss förståelse för de anförda synpunkterna. I likhet med kommittén anser regeringen dock att en avgränsning är nödvändig eftersom kriminaliseringen annars skulle bli för omfattande, oförutsebar och svår att tillämpa. Med hänsyn till det och mot bakgrund av att det finns en motsvarande begränsningsmöjlighet i rasismrambeslutet och de fördelar som finns med att en begränsning görs på liknande sätt i EU:s medlemsstater, instämmer regeringen i kommitténs föreslagna avgränsning när det gäller vilka brott som ska omfattas av straffansvaret. Därtill kommer att ett yttrande som inte omfattas av det nya andra stycket kan falla inom det redan befintliga straffansvaret enligt det första stycket. Det är därmed inte uteslutet att exempelvis förnekelse av andra brott än de som framgår av andra stycket kan vara straffbara. Det särskilda straffansvaret i andra stycket ska alltså inte tolkas som att det begränsar kriminaliseringen i första stycket, utan endast som ett tydliggörande av vad som gäller i fråga om vissa specifika fall av t.ex. en förnekelsegärning. *Myndigheten för stöd till trossamfund* anser att det även bör klargöras vilka gärningar som avser förnekelse av folkmord och andra internationella brott som kan utgöra hets mot folkgrupp när dessa inte har fastställts av svensk eller internationell domstol genom ett lagakraftvunnet avgörande. Eftersom hets mot folkgrupp enligt första stycket har ett brett tillämpningsområde är det inte möjligt att ange en lista över sådana brott. En sådan bedömning kan också förändras över tid och det är därför ytterst domstolarna som får avgöra om ett yttrande är straffbart enligt bestämmelsens första eller andra stycke.

Kommittén föreslår att uttrycket ”internationell domstol för brott mot internationell rätt” ska användas. Eftersom folkrätt är det vedertagna begreppet för internationell rätt anser regeringen att det är bättre att använda ”internationell domstol för brott mot folkrätten”. Detta innebär inte någon innehållsmässig skillnad, utan är endast en språklig justering.

Åklagarmyndigheten ifrågasätter med utgångspunkt i ett par svenska domstolsavgöranden (NJA 2021 s. 303 och RH 2017:59) om det endast är de specifika förbrytelserna som inte får förnekas eller de väpnade konflikterna i stort. För straffansvar bör det enligt kommittén inte krävas att ett uttalande om en viss händelse ska motsvara gärningsbeskrivningen eller att domen och uttalandet ska använda sig av samma ord och uttrycks-sätt. 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. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning. Ytterst blir det en fråga för domstolarna att tolka domen för att avgöra vilka gärningar som inte får förnekas.

Malmö tingsrätt ifrågasätter lämpligheten av att knyta kriminaliseringen till brott som har fastställts i domstol. Enligt tingsrätten kan en sådan ordning strida mot den grundläggande uppdelningen mellan lagstiftarens och domstolarnas olika roller och riskera att bli oförutsebar. Tingsrätten anser i stället att en rimligare ordning vore att frågan om ifall t.ex. ett folk-

mord har ägt rum prövas inom ramen för åtalet av förnekelsegärningen. Regeringen delar inte denna uppfattning. Om en domstol vid varje enskilt tillfälle skulle behöva fastställa att exempelvis ett folkmord har ägt rum riskerar rättsprocessen att bli alltför omfattande. Domstolarna riskerar också att i större utsträckning komma till olika slutsatser om t.ex. ett folkmord har ägt rum eller inte. Detta skulle i sin tur kunna påverka förutsebarheten och i förlängningen rättssäkerheten på ett negativt sätt. Det krav på att domen ska ha fått laga kraft som kommittén föreslår är mot denna bakgrund väl avvägt.

För att det ska vara fråga om ett brott enligt det nya andra stycket ska gärningen – exempelvis förnekelsen av ett folkmord – 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. Sådana gärningar kan redan i dag vara straffbara som hets mot folkgrupp (Svea hovrätt, dom i mål B 609-23).

För att bedöma om en gärning är straffbar ska det alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Regeringen instämmer med *Publicistklubben* i fråga om att det måste vara möjligt att ifrågasätta om ett övergrepp mot en folkgrupp utgör ett folkmord och diskutera dess omfattning och orsaker. För straffbarhet krävs, på samma sätt som redan gäller enligt första stycket, att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion. Det ska alltså t.ex. gå att debattera om en viss gärning är att bedöma som ett folkmord, även om det finns en lagkraftvunnen dom, vilket *Föreningen Förintelsens Överlevande* lyfter fram som viktigt. Om man går utöver vad som är att se som en saklig diskussion och i stället t.ex. uppenbart förringar en sådan gärning på ett sätt som är ägnat att uppmana till våld kan förutsättningarna för straffansvar vara uppfyllda.

Vad gäller den språkliga utformningen föreslår Svea hovrätt att rekvisitet ”som har fått laga kraft” flyttas till efter texten ”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”. Regeringen delar hovrättens bedömning att lagtexten därigenom blir mer lättläst.

Flera remissinstanser, däribland *Föreningen Förintelsens Överlevande* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)*, är positiva till förslaget men vill att bestämmelsen ska utvidgas till att omfatta fler grupper än de som räknas upp i bestämmelsen, t.ex. personer med funktionsvariationer. Vissa remissinstanser, bl.a. *Forum – idéburna organisationer med social inriktning*, önskar även att frågan om huruvida s.k. koranbränningar kan utgöra hets mot folkgrupp ska belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringen konstaterar att det i detta lagstiftningsärende inte finns underlag för att behandla dessa frågor.

Brottsrubriceringen ringa hets mot folkgrupp införs

I samband med att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras, genom att det särskilda straffansvaret för förnekelsegärningar införs i ett nytt andra stycke, införs också en särskild brottsbeteckning för ringa brott i ett nytt tredje stycke och grov hets mot folkgrupp flyttas till ett nytt fjärde

stycke. Denna styckesindelning tydliggör att både det ringa och det grova brottet kan avse såväl det första som det andra stycket. Varken det ringa brottet eller det grova brottet ändras i sak.

Prop. 2023/24:93

4.4 Hets mot folkgrupp ska uttryckligen omfatta gärningen att uppmana till våld

Regeringens förslag: Brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp förtydligas så att det uttryckligen framgår att bestämmelsen omfattar uppmaning till våld.

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Domstolsverket*, *Forum för levande historia*, *Judiska Centralrådet i Sverige*, *Justitiekanslern*, *JO*, *Malmö tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Värmlands tingsrätt*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Bonnier News Group, *Svenska Journalistförbundet*, *TU*, *Uppsala universitet* och *Utgivarna* avstyrker förslaget. *Publicistklubben* invänder inte i sak mot förslaget att lägga till uppmaning till våld i lagtexten men anser att förtydligandet inte är nödvändigt eftersom den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp inkluderar såväl uppmaningar till våld som andra former av hot. Utgivarna ser det i och för sig som oproblematiskt att föra in uppmaning till våld eftersom det så tydligt redan är kriminaliserat men anser att Sverige i stället borde försvara sin inställning att rasismrambeslutet är fullt genomfört i svensk lagstiftning. Den rättspraxis som kommittén redogör för är enligt Svenska Journalistförbundet alltför knapphändig för att kunna ligga till grund för bedömningen att de uppmaningar till våld som kommittén anser ska vara straffbara verkligen är kriminaliserade i dag. Enligt förbundet är risken för att den föreslagna lagändringen de facto kommer att leda till en utvidgning av det straffbara området uppenbar. Även TU anför att förslaget i praktiken kan innebära att det straffbara området vidgas.

Ett fåtal remissinstanser har synpunkter på bestämmelsens utformning. *Sveriges kristna råd* lyfter fram möjligheten att utvidga bestämmelsen till att även omfatta uppmaning till diskriminering. *Societas Divae Clavdiae* vill att uttrycket ”uppmanar till våld mot” ska ersättas av ”är ägnat att uppmana till våld mot”. *Svenska samernas riksförbund*, som välkomnar förslaget, anser att även våld mot egendom och psykiskt våld bör omfattas av rekvisitet våld.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av en tydligare kriminalisering av uppmaning till våld

EU:s medlemsstater ska enligt artikel 1.1 a i rasismrambeslutet straffbelägga 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. Enligt artikel 1.2 får medlemsstaterna i fråga om artikel 1.1 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.

Kommissionen har i överträdelseärendet invänt mot Sveriges genomförande av artikel 1.1 a för att det i bestämmelsen om hets mot folkgrupp saknas ett uttryckligt omnämnande av gärningen uppmaning till våld. Enligt kommissionen kan uppmaning till våld också bestå av tal eller uttryck genom vilka upphovsmannen inte direkt uttrycker hot eller missaktning för en grupp, men ändå underblåser våldshandlingar eller uppmanar sin publik att begå sådana. Detta skulle t.ex. kunna ske genom generella uttalanden som uttrycker stöd för eller som urskuldar våldshandlingar mot en grupp, även om de inte innebär ett uttryckligt hot om att sådana handlingar ska begås.

Regeringen instämmer i att en uppmaning till våld inte behöver ske genom hot. Regeringen har också påpekat för kommissionen att straffansvaret för hets mot folkgrupp gäller redan vid uttryck för missaktning. Enligt förarbetena och rättspraxis räcker det att ett uttalande om en viss folkgrupp är nedsättande för gruppens anseende för att det ska anses ge uttryck för missaktning (prop. 1970:87 s. 72–73, NJA 1982 s. 128, Hovrätten för Övre Norrland, dom den 21 augusti 2014 i mål B 537-14 och Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 16 oktober 2014 i mål B 1042-14). Gränsen för straffansvar är alltså lägre i svensk rätt än vad som krävs enligt rambeslutet. Regeringen har vidare hänvisat till domar som visar att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i praktiken tillämpas på gärningar som avser uppmaning till våld (Svea hovrätt, dom den 19 oktober 2018 i mål B 2379-18, Hovrätten för Övre Norrland, dom den 5 februari 2019 i mål B 66-19 och Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 31 mars 2020 i mål B 50-20).

Det svenska genomförandet bygger också på andra straffbestämmelser. En sådan är uppvigling i 16 kap. 5 § BrB som straffbelägger bl.a. gärningar bestående i att muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller utlämnas för spridning, eller i annat meddelande till allmänheten, uppmana eller annars söker förleda till brottslig gärning. Bestämmelsen omfattar alla typer av uppmaningar till brott, även sådana som inte avser våld.

Uppmaningar till våld kan även bedömas som olaga hot enligt 4 kap. 5 § BrB. I den 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 någon annans säkerhet till person, frihet eller frid.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med bl.a. kommittén, *Publicistklubben* och *Utgivarna*, att uppmaning till våld redan är kriminaliserat, främst genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp, och att Sverige redan i dag uppfyller kraven enligt rasmrambeslutet i denna del. Det innebär att regeringen inte delar *Svenska Journalistförbundets* och *TU:s* bedömning att förslaget om att lägga till uppmaning till våld i lagtexten innebär att det straffbara området utvidgas.

I likhet med kommittén bedömer regeringen att det trots allt finns skäl att förtydliga bestämmelsen om hets mot folkgrupp så att det uttryckligen framgår av lagtexten att gärningen uppmaning till våld är kriminaliserad. En fördragsbrotttalan är oviss, riskerar att bli kostsam för Sverige och bör undvikas. Som framhålls i avsnitt 4.3 finns det också ett värde i sig att

kodifiera praxis bl.a. eftersom lagstiftningen blir tydligare och mer förutsebar, något som *Sveriges Domareförbund* lyfter fram som positivt. Till det kommer, som *Judiska Centralrådet i Sverige* framhåller, att ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda har ett värde i sig i ett demokratiskt samhälle.

Närmare om bestämmelsens utformning

Kommittén föreslår att bestämmelsen om hets mot folkgrupp förtydligas genom att orden ”uppmantar till våld mot” läggs till. Det finns inom ramen för detta lagstiftningsärende inte beredningsunderlag för att behandla *Sveriges kristna råds* förslag om att bestämmelsen ska utvidgas till att även omfatta ”uppmaning till diskriminering” eller *Svenska samernas riksförbunds* förslag att även våld mot egendom och psykiskt våld ska omfattas.

Societas Divae Clavdiae föreslår att det i stället för ”uppmantar till våld mot” ska stå ”är ägnat att uppmana till våld mot”. En sådan utformning skulle innebära en utvidgning av det straffbara området och avvika från bestämmelsens nuvarande utformning som innebär att den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning på visst sätt kan dömas för hets mot folkgrupp. Regeringen anser att de avgränsningar som kommittén föreslår avseende det straffbara området är tydliga och välavvägda. Brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp bör därför förtydligas så att det uttryckligen framgår att bestämmelsen omfattar uppmaning till våld.

4.5 Straffansvaret ska även gälla gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna

Regeringens 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.

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Domstolsverket*, *Judiska Centralrådet i Sverige*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Kriminalvården*, *Luleå tingsrätt*, *Myndigheten för press, radio och tv*, *Polismyndigheten*, *Sametinget*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhetspolisen* och *Värmlands tingsrätt*.

Bonnier News Group, *Juridikfronten*, *Publicistklubben*, *Svenska Journalistförbundet*, *TU*, *Uppsala universitet* och *Utgivarna* avstyrker förslaget. Flera av dessa framhåller att den befintliga lagstiftningen utgör ett tillräckligt skydd för enskilda. Enligt *Publicistklubben* leder förslaget till att enskilda omfattas av dubbla straffbestämmelser eftersom de också skyddas av bestämmelsen om olaga hot. Enligt *Juridikfronten* och *TU* innebär förslaget en utvidgning av det straffbara området. Även om *Utgivarna* inte ser principiella problem med förslaget så ser organisationen en rad praktiska problem, t.ex. att fastställa vem som är målsägande om brottet har begåtts vid en större offentlig manifestation. Även *Juridik-*

fronten ser svårigheter med att avgränsa målsägandekretsen och pekar på att gärningar som i dag normalt straffas med böter skulle kunna straffas med fängelse, vilket måste ses som en inskränkning av yttrandefriheten i sig.

Flera remissinstanser, däribland *Brottsofferjouren*, *Brottsoffermyndigheten*, *Institutet för Juridik och Internet*, *Justitiekanslern*, *Värmlands tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, anser att frågan om vem som kan vara målsägande behöver analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Justitiekanslern pekar på att en hetsgärning kan riktas mot många personer samtidigt, vilket kan leda till svåra avgränsningsfrågor beträffande vilka personer i den skyddade gruppen som ska få ställning som målsägande. Enligt Åklagarmyndigheten är förslaget lovvärt men det kan leda till tillämpningssvårigheter. Enligt myndigheten innebär förslaget också att det måste göras en objektiv bedömning av om målsäganden tillhör den skyddade gruppen. En sådan tillämpning står i skarp kontrast till den bedömning som i dag görs enligt t.ex. 29 kap. 2 § 7 BrB där man i stället utgår ifrån gärningspersonens subjektiva uppfattning om den enskildes gruppstillhörighet. En följd av detta kan vara att bevisning behöver föras om att en enskild ska anses tillhöra en viss grupp, vilket kan framstå som integritetskränkande för individen och förskjuta fokus från motivet till brottet till den enskildes person och gruppstillhörighet.

Enligt bl.a. Justitiekanslern kan förslaget leda till komplicerade konkurrenssituationer, varför ytterligare vägledning behöver ges i dessa frågor. Justitiekanslern anför även att frågan om åtalsangivelse behöver uppmärksammas och analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att uttryckligen kriminalisera hets mot enskilda

Rasismrambeslutets artikel 1 avser gärningar mot såväl grupper som enskilda individer. Detta innebär att alla nu aktuella delar – punkt a, c och d i artikel 1 – uppställer samma krav i fråga om att strafflagstiftningen ska skydda också enskilda.

Kommissionen har i överträdelseärendet gjort gällande att den svenska lagstiftningen inte genomför rambeslutet korrekt såvitt avser gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna. Kommissionen har betonat att bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte uttryckligen omfattar enskilda. Vidare har kommissionen anförts att varken olaga hot eller uppvigling specifikt straffbelägger gärningar som sker med åberopande av bl.a. etniskt ursprung.

Regeringen har mot denna bakgrund uppfattat att kommissionen i och för sig inte ifrågasätter att svensk rätt straffbelägger uppmaningar till våld eller hat mot individer men att kommissionen har synpunkter på att de relevanta straffbestämmelserna är av allmän karaktär och inte specifikt hänför sig till de grupper som anges i artikel 1.1 a. Mot denna bakgrund har regeringen varit tydlig med den fördragsfästa frihet som medlemsstaterna har när det gäller att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Därtill kommer att Högsta domstolen har slagit fast att ett meddelande 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 (NJA 2020 s. 1083). I sammanhanget ska det också noteras att domstolen för en och samma gärning kan döma för hets mot folkgrupp och samtidigt döma för ett brott som anses begånget mot den enskilde, t.ex. förolämpning (Svea hovrätt, dom den 26 maj 2023 i mål B 8167-21).

Kommittén föreslår att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska ändras så att även enskilda i de skyddade grupperna omfattas av ordalydelsen. Flera remissinstanser, däribland *Brottsofferjouren* och *TU*, ifrågasätter om, eller gör gällande att, förslaget innebär en utvidgning av det straffbara området och inte ett förtydligande som kommittén gör gällande. Regeringen instämmer i att förslaget förvisso innebär att bestämmelsen om hets mot folkgrupp får ett något utvidgat tillämpningsområde. Ur ett bredare straffrättsligt perspektiv innebär dock ändringen inte någon reell utvidgning av det straffbara området, i bemärkelsen att något som i dag är tillåtet blir otillåtet. Gärningar som innebär att enskilda hotas eller förnedras på grund av sin gruppstillhörighet är redan i dag kriminaliserade, t.ex. som förolämpning, förtal, och olaga hot (Svea hovrätt, dom den 19 januari 2023 i mål B 8453-23 och Svea hovrätt, dom den 26 maj 2023 i mål B 8167-21). Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning bör åtal också väckas för både hets mot folkgrupp och ett skadeståndsgrundande brott såsom förolämpning eller olaga hot om gärningen har riktats mot en enskild (RäV 2022:11).

Även om svensk rätt alltså redan straffbelägger uppmaningar till våld eller hat mot individer finns det skäl som talar för att ändra bestämmelsen om hets mot folkgrupp så att den uttryckligen omfattar även hetsgärningar mot enskilda personer i de skyddade grupperna. Ett viktigt perspektiv, som bl.a. *Brottsofferjouren* lyfter fram, är att enskilda då ges ett uttryckligt skydd mot kränkningar på de grunder som omfattas av hets mot folkgrupp. Precis som *Brottsoffermyndigheten* anför bidrar lagändringen till ett tydligare erkännande av den särskilda typ av kränkning som dessa gärningar innebär för dem som utsätts, eftersom de hatbrottsmotiv som bestämmelsen ger uttryck för inte framgår av andra mer allmänt hållna straffbestämmelser. Lagstiftningen blir också tydligare och mer förutsebar i fråga om hetsgärningar mot enskilda.

Lagrådet ställer sig frågande till att införa en bestämmelse som kriminaliserar hetsgärningar mot enskilda utan att uppställa krav på att en sådan gärning måste innefatta ett uttryck för missaktning för den grupp som den enskilde ingår i eller en uppmaning till våld eller hot mot gruppen. Det gäller i synnerhet inom ramen för straffbestämmelser som avser brott mot allmän ordning. Lagrådet pekar också på att om gärningen inte innefattar ett sådant uttryck för missaktning för gruppen eller en uppmaning till våld eller hot mot gruppen skulle bestämmelserna i 3–5 kap. brottsbalken kunna tillämpas. Lagrådet anser att det är oklart vad en bestämmelse med en mera utvidgad innebörd skulle tillföra.

Regeringen instämmer i Lagrådets uppfattning att en uppmaning till våld, ett hot eller ett uttryck för missaktning som riktas mot en enskild person inom en sådan grupp som omfattas av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp i det stora flertalet fall också torde kunna uppfattas som en uppmaning till våld, ett hot eller ett uttryck för missaktning även mot gruppen som sådan (jfr NJA 2020 s. 1083).

Regeringen kan vidare konstatera att kommissionen i överträdelseärendet mot Sverige har kritiserat det svenska genomförandet av rasism-

rambeslutet, bl.a. på den grunden att de befintliga straffbestämmelserna, exempelvis olaga hot, inte specifikt kriminaliserar gärningar mot enskilda som sker med åberopande av bl.a. etniskt ursprung.

Förslaget avseende enskilda innebär att den svenska lagstiftningen förtydligas i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet. I likhet med kommittén bedömer regeringen att det mot denna bakgrund finns skäl att ändra bestämmelsen om hets mot folkgrupp på så sätt att straffansvaret även ska gälla gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna. Det bör gälla även i de fall en uppmaning till våld, ett hot eller ett uttryck för missaktning riktas mot en enskild i de skyddade grupperna i dennes egenskap av att han eller hon tillhör gruppen, utan att det samtidigt bedöms rikta sig mot gruppen som sådan.

Regeringen vill i sammanhanget även framhålla att de frågor om brottslighetskonkurrens som kan aktualiseras ytterst får avgöras i rättstillämpningen. Regeringen återkommer till detta nedan.

Juridikfronten anser att den föreslagna ändringen inte bör placeras i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. brottsbalken, utan i ett kapitel som behandlar brott mot person. Ur ett rent systematiskt perspektiv kan det tyckas främmande att placera rekvisitet ”enskild” i kapitel 16 som reglerar brott mot allmän ordning och där bestämmelserna som huvudregel saknar målsägande. Redan i dag finns dock en avvikelse från detta i och med barnpornografibrottet i 16 kap. 10 a § BrB. Om ett barn som utsatts för barnpornografibrott går att identifiera är barnet nämligen att betrakta som målsägande och kan också tillerkännas skadestånd. Brott mot det allmänna utesluter alltså inte målsägandestatus. Därtill anser regeringen att en sammanhållen lagstiftning mot hets på grund av bl.a. etniskt ursprung är att föredra.

Justitiekanslern påpekar att gärningar som riktas mot enskilda i vissa fall kommer att medföra ansvar för hets mot folkgrupp i stället för exempelvis förolämpning och förtal och att det för de sistnämnda brotten finns särskilda åtalsregler i 5 kap. 5 § BrB. Hetsgärningar som riktas mot enskilda rör per definition inte enbart ett enskilt intresse, utan även ett allmänt sådant. Någon särskild åtalsregel bör därför inte ställas upp, utan brottet bör – på samma sätt som gäller för nuvarande kriminalisering – falla under allmänt åtal. Att uppställa särskilda villkor för åtal, t.ex. angivelse från målsäganden, skulle kunna begränsa lagstiftningens genomslag på ett oönskat sätt.

Vissa enskilda kommer att bli målsägande

Förslaget innebär att en enskild som utsätts för hets mot folkgrupp kommer att kunna vara målsägande i en rättegång. Målsägandens processrättsliga ställning regleras i huvudsak i 20 kap. rättegångsbalken. En målsägande kan vara part i rättegången och har ett flertal rättigheter, t.ex. rätt att i vissa situationer väcka enskilt åtal och att biträda åklagarens åtal.

Flera remissinstanser, däribland *Justitiekanslern* och *Åklagarmyndigheten*, framhåller att förslaget kan medföra att ett obegränsat antal personer får målsägandestatus. Detta skulle i sin tur kunna innebära en rad tillämpningssvårigheter och leda till svåröverskådliga konsekvenser. *Utgivarna* ser en rad praktiska problem, t.ex. att fastställa vem som är målsägande. *Värmlands tingsrätt* tar i sammanhanget upp exemplet att en person bär

hakkors på allmän plats och frågar vem som i ett sådant fall ska betraktas som målsägande.

Redan med dagens lagstiftning kan det uppstå svårigheter att avgöra vem som är att betrakta som målsägande. Sådana gränsdragningsfrågor kan exempelvis uppkomma när en gärningsperson uttalar ett hot mot en större krets (NJA 2020 s. 510).

Bedömningen av om en person har utsatts för hets mot folkgrupp som enskild eller om brottet ska ses som riktat mot ett anonymt kollektiv är beroende av gärningens kontext. Om en gärningsperson exempelvis förnekar Förintelsen på ett hotfullt sätt på allmän plats utan tydlig adressat bör uttalandet inte ses som riktat mot en enskild person. Detsamma gäller om en gärningsperson skickar ett nedsättande meddelande om exempelvis muslimer till ett stort antal personer på internet. Det bör alltså krävas att gärningen är tydligt riktad mot en enskild och att det går att identifiera den skadelidande för att han eller hon ska betraktas som målsägande. Om en gärningsperson aktivt letar upp en mindre grupp av förintelseöverlevare på exempelvis deras möte och där förnekar Förintelsen på ett hotfullt sätt, bör de personerna kunna ses som målsägande eftersom uttalandet i ett sådant fall är tydligt riktat mot en snäv grupp av personer. Ytterst är det rättstillämpningen som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra om det är fråga om hets mot folkgrupp mot enskild och vem som i ett sådant fall är att bedöma som målsägande.

När det gäller hur en sådan bedömning ska gå till delar regeringen kommitténs bedömning att den enskilde objektivt sett ska tillhöra någon av de skyddade grupperna för att kunna få målsägandestatus. Precis som bl.a. Åklagarmyndigheten anför skulle detta i enstaka fall kunna innebära att bevisning behöver föras om den enskildes grupptillhörighet. I denna fråga konstaterar regeringen att en person som objektivt sett tillhör en av de skyddade grupperna i regel torde ta större skada av ett uttalande som tar sikte på dennes person eller grupptillhörighet, än en person som inte tillhör gruppen i fråga. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att dessa personer får målsägandestatus. Dessutom riskerar målsägandekretsen att bli alltför vid om lagstiftningen skulle utformas på ett annat sätt.

Om en gärningsperson uttalar sig kränkande mot en viss individ baserat på dennes grupptillhörighet, och det senare visar sig att individen inte hade en sådan tillhörighet, kommer gärningspersonen kunna dömas för hets mot folkgrupp på samma sätt som i dag. Brottet torde i det fallet vara riktat mot ett anonymt kollektiv av personer.

Förhållandet till annan lagstiftning

Gärningar som utgör hets mot folkgrupp kan i vissa fall även vara straffbelagda enligt andra straffbestämmelser. Då uppkommer frågan om domstolen ska döma för ett eller flera brott. Som kommittén konstaterar ger förslagen upphov till olika frågor om regelkonkurrens, särskilt i förhållande till olaga hot. Enligt kommittén bör sådana frågor lösas i rättspraxis med tillämpning av allmänna principer om olikartad brottskonkurrens.

Publicistklubben pekar på att förslaget kommer att innebära att enskilda brottsoffer omfattas av både hets mot folkgrupp och olaga hot, vilket inte gagnar tilliten till lagstiftningen. *Justitiekanslern* anser att konkurrensfrågorna måste belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I fall då samtliga rekvisit i två straffbud uppfylls är utgångspunkten att man dömer för båda brotten, dock med vissa undantag. Ett sådant undantag är om två brott har samma kriminalpolitiska grund. I de fallen dömer man normalt sett endast för det brott som har den strängare straffskalan, men det mindre allvarliga brottet kan vägas in vid bedömningen av brottets allvar, s.k. konsumtion (NJA 2013 s. 397 p. 16).

Den straffbestämmelse som är särskilt aktuell i konkurrenshänseende i förhållande till hets mot folkgrupp är olaga hot enligt 4 kap. 5 § BrB. Enligt rättspraxis får det anses finnas grund för att döma för olaga hot i konkurrens med hets mot folkgrupp eftersom straffbestämmelserna vilar på olika kriminalpolitiska grunder (NJA 2020 s. 1083 p. 9).

När en och samma gärning riktas mot en enskild i de skyddade grupperna blir dock den kriminalpolitiska grunden för 16 kap. 8 § BrB och bestämmelserna i 4 och 5 kap. brottsbalken i någon mån desamma, eftersom även straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp då kan anses skydda den enskildes frid och ära. Normalt bör hets mot folkgrupp konsumera förolämpning och förtal av normalgraden eftersom det förstnämnda brottet har en strängare straffskala. När det gäller olaga hot får konkurrensfrågan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om uttalandet eller hotet enbart riktas mot en utpekad person kan det i många fall finnas skäl att endast döma för hets mot folkgrupp med möjlighet att beakta omständigheterna kring hotet som försvarande. Om det hetsande uttalandet däremot är en underordnad del i hotet kan det i stället finnas skäl att endast döma för olaga hot, med möjlighet att tillämpa straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 BrB. Ytterst får konkurrensfrågor lösas i rättstillämpningen.

Är det fråga om ett eller flera brott?

En annan fråga som kan uppkomma är om en gärning är att anse som ett enda brott eller flera brott. För att avgöra detta måste hänsyn tas till ett flertal omständigheter. Hur många brott det är fråga om beror dels på tid och plats, dels på uttalandenas eller meddelandenas innehåll. En viktig faktor är om det rör sig om ett eller flera uttalanden eller meddelanden och om handlandet begås mot en eller flera individer i de skyddade grupperna. Om det är fråga om flera enskilda får det anses finnas 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. Det går inte heller att utesluta att en och samma gärning kan rikta sig både mot en enskild och mot en skyddad grupp. I ett sådant fall kan gärningen utgöra brott enligt både första och andra stycket i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Att innehållet i ett yttrande rör flera skyddade grupper kan också detta tala för att det är fråga om flera brott, liksom om det är fråga om förnekande, ursäktande, eller uppenbart förringande av flera olika internationella brott. Att innehållet rör såväl en skyddad grupp som exempelvis förnekandet av ett folkmord enligt andra stycket kan, i de fall det inte finns en koppling mellan den skyddade gruppen och folkmordet, även 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. För att undvika orimliga resultat bör även en slutlig bedömning göras av utfallets rimlighet.

Regeringens bedömning: De föreslagna lagändringarna innebär inte att yttrandefriheten inskränks ytterligare.

Kommitténs bedömning stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer eller invänder inte mot bedömningen, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Malmö tingsrätt*, *Myndigheten för press, radio och tv*, *Svea hovrätt* och *Säkerhetspolisen*.

Bonnier News Group, *Juridikfronten*, *Publicistklubben*, *Svenska Journalistförbundet*, *TU* och *Utgivarna* anser att förslagen innebär att det straffbara området utvidgas, vilket direkt eller indirekt utgör en inskränkning av yttrandefriheten. *Svenska Journalistförbundet* anför bl.a. att tillämpningsområdet för lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) utvidgas och *TU* konstaterar att en indirekt effekt av att straffansvaret för hets mot enskild också ska omfatta gärningar som avser enskilda är att det kan ställas betydande krav på granskning enligt BBS-lagen och att meddelanden, i förekommande fall, tas bort.

Även andra remissinstanser, däribland *Institutet för Juridik och Internet* och *Sveriges Domareförbund*, ifrågasätter om de föreslagna ändringarna verkligen innebär enbart ett förtydligande av det straffbara området, som kommittén gör gällande. Enligt Institutet för Juridik och Internet har rättsläget när det gäller hets mot folkgrupp inte varit klart i alla delar, särskilt när det gäller s.k. förnekelsegärningar, och det finns därför en uppenbar risk att ändringarna de facto innebär att vissa typer av yttranden som i dag inte skulle medföra straffansvar efter en lagändring kan betraktas som brottsliga.

Skälen för regeringens bedömning

Yttrandefriheten enligt gällande regler

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, bl.a. yttrandefriheten. Enligt 21 § får begränsningar av bl.a. yttrandefriheten göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de 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. I 23 § anges därutöver att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av 2 kap. 19 § RF framgår att

lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Rätten till yttrandefrihet enligt konventionen innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av artikeln framgår dock också att utövandet av yttrandefriheten får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter.

Motsvarande föreskrifter om godtagbara inskränkningar i yttrandefriheten finns även i andra för Sverige bindande konventioner, bl.a. artikel 19 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

I vilken utsträckning kan lagförslagen innebära en ytterligare inskränkning av yttrandefriheten?

Kommittén bedömer att det straffbara området inte utvidgas genom de föreslagna lagändringarna. Som framgår av avsnitt 4.4 delar regeringen kommitténs bedömning att det straffbara området inte utvidgas genom att uppmaning till våld läggs till i 16 kap. 8 § BrB. Sådana gärningar omfattas redan i dag av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och de kan även utgöra uppvigling eller olaga hot. När det gäller förslaget att kriminalisera hetsgärningar mot enskilda konstaterar regeringen i avsnitt 4.5 att sådana gärningar redan i dag kan falla under flera straffbestämmelser, t.ex. olaga hot, förtal och förolämpning. Lagändringen innebär alltså inte att gärningar som är tillåtna i dag blir otillåtna. När det slutligen gäller förslaget att införa en tydligare kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott bedömer regeringen, precis som kommittén, att dessa gärningar, med de möjligheter att begränsa straffansvaret som rambeslutet tillåter, redan är kriminaliserade enligt den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp (avsnitt 4.3 och Svea hovrätt, dom i mål B 609-23).

Det kan med fog hävdas att eftersom det straffbara området inte utvidgas begränsas inte heller yttrandefriheten i någon ytterligare omfattning. Det går dock inte att utesluta, som vissa remissinstanser påpekar, att lagförslagen i någon mån kan få påverkan på yttrandefriheten. Lagförslagen skulle exempelvis kunna leda till fler domstolsprocesser och därigenom, i likhet med vad *Institutet för Juridik och Internet* för fram, påverka yttrandefriheten.

De föreslagna ändringarna syftar till att stärka skyddet mot hatpropaganda som sker på rasistisk grund och att skydda utsatta grupper och individer. Ändringarna görs alltså med hänsyn till behovet av att skydda allmän ordning och säkerhet, annans anseende eller rättigheter och privatlivets helgd samt till förebyggandet av brott (2 kap. 23 § RF och artikel 10 Europakonventionen). För straffansvar krävs att gärningen 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. Det krävs alltså något mer än att enbart uttrycka en viss åskådning. På så sätt beaktas bl.a. vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Regeringen konstaterar mot denna bakgrund att om man accepterar premissen att förslagen innebär någon form av begränsning av yttrandefriheten, går begränsningen inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (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 § BrB utgör en otillåten inskränkning av yttrandefriheten. Domstolen har inte i något fall funnit att bestämmelsen i något avseende skulle stå i strid med grundlagen (se NJA 2005 s. 805).

De föreslagna ändringarna görs mot bakgrund av rasismrambeslutet, och de anses uppfylla såväl EU-stadgans som Europakonventionens krav på godtagbara begränsningar av yttrandefriheten. Det kan också tilläggas att bestämmelsen om hets mot folkgrupp har prövats i förhållande till artikel 10 i Europakonventionen och att Europadomstolen då har kommit fram till att det inte var fråga om någon kränkning av de klagandes rättigheter enligt konventionen (Vejdeland m.fl. mot Sverige, nr 1813/07, dom den 9 februari 2012).

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. Den eventuella inskränkning av yttrandefriheten som förslagen kan innebära är sammanfattningsvis förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

Hetsgärningar mot enskilda i förhållande till den s.k. BBS-lagen

Enligt Svenska Journalistförbundet och TU är det problematiskt att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att avse enskilda i förhållande till lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor, den s.k. BBS-lagen. BBS-lagen innebär att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla där användare kan förmedla meddelanden är ansvarig för att ha uppsikt över tjänsten och ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i bl.a. bestämmelserna om olaga hot och hets mot folkgrupp (4 och 5 §§). Svenska Journalistförbundet och TU pekar på att samma skyldighet inte gäller för ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning, vilket får till följd att meddelanden som rör enskilda kommer att behöva granskas och plockas bort i större utsträckning om de i fler fall blir att bedöma som hets mot folkgrupp. Enligt Svenska Journalistförbundet innebär detta en indirekt begränsning av yttrandefriheten.

Regeringen instämmer i att vissa fall som i dag åtalas som förtal och förolämpning efter lagändringarna kommer att utgöra hets mot folkgrupp. Vissa gärningar mot enskilda kan dock redan i dag vara att bedöma som hets mot folkgrupp (NJA 2020 s. 1083). Förslaget att kriminalisera hets mot folkgrupp som riktas mot enskilda bedöms mot denna bakgrund kunna få en viss påverkan på vilket material som ska tas bort enligt BBS-lagen och därmed också viss inverkan på yttrandefriheten. Detta bedöms dock

vara godtagbart och nödvändigt för att lagstiftningen ska få önskvärt genomslag.

4.7 De ändringar som görs i brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp görs även i tryckfrihetsförordningen

Regeringens förslag: De ändringar som görs i brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp ska även göras på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden.

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens. Kommittén föreslår en delvis annan språklig utformning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget, däribland *Justitiekanslern* och *Institutet för Juridik och Internet*.

Bonnier News Group, *Juridikfronten*, *Publicistklubben*, *Svenska Journalistförbundet*, *TU* och *Utgivarna* avstyrker förslaget. *Bonnier News Group*, *Publicistklubben* och *Utgivarna* anser att de föreslagna ändringarna inte tillför något i sak, att rasismrambeslutet inte kräver att medlemsstaterna ändrar sina grundlagar och att det är särskilt viktigt att värna tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och att inte utöka deras brottskataloger. *Svenska Journalistförbundet* och *TU* förordar, för det fall att en kriminalisering ändå övervägs, att det införs särskilda straffbestämmelser utifrån rasismsambeslutets krav och att dessa enbart tas in i brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

En viktig del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att ingripanden på grund av innehållet i yttranden i de medier som omfattas av dessa grundlagar endast får ske om tryck- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger. I 7 kap. 2–20 §§ TF finns en fullständig uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § YGL utgör dessa gärningar också yttrandefrihetsbrott. För ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott krävs att gärningen även är straffbar enligt vanlig lag. Tryckfrihetsförordningen gäller tryckta skrifter, t.ex. dagstidningar och böcker. Yttrandefrihetsgrundlagen gäller vissa andra medier, t.ex. radio- och tv-program samt dvd- och cd-skivor. Uttalanden på internet skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen i de fall de omfattas av den s.k. databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. Regeln omfattar webbplatser som drivs av traditionella massmedieföretag (automatiskt grundlagsskydd) men även andra aktörer kan få grundlagsskydd genom att ansöka om utgivningsbevis (frivilligt grundlagsskydd). Det kan t.ex. vara bloggar som bedrivs i en liten skala, tidningar som bara publiceras på internet och andra företag som tillhandahåller information på internet.

Hets mot folkgrupp är ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 6 § TF och 5 kap. 1 § YGL. Som nämnts i avsnitt 4.2 ställer rasismrambeslutet

inte något krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder på det grundlagsskyddade området (artikel 7.2), vilket bl.a. *Bonnier News Group* och *Utgivarna* påpekar. Kommittén bedömer att de föreslagna lagändringarna ska göras i såväl brottsbalken, som i tryckfrihetsförordningen. Regeringen delar denna bedömning och skälen för detta är flera. Lagstiftarens utgångspunkt har hittills varit att ändringar i brottsbalkens bestämmelse om hets mot folkgrupp förutsätter att tryckfrihetsförordningen ändras på motsvarande sätt (prop. 1986/87:124 s. 34 och prop. 2017/18:59 s. 17).

En 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 en sådan ändring bör vara påkallad av ett påtagligt behov (prop. 2016/17:222 s. 22–23 och prop. 2017/18:59 s. 17).

När det gäller behovet av kriminalisering på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen pekar kommittén på ett antal studier av vilka det framgår att t.ex. förnekelse av Förintelsen ofta förekommer på internet. Sådana yttranden kan potentiellt få stor spridning och det är angeläget att de motverkas. Under vissa förutsättningar kan yttranden på internet falla under yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Genom ett utgivningsbevis kan exempelvis en blogg ges grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns också exempel på rättspraxis som avser förnekelse av Förintelsen och där gärningarna har begåtts i grundlagsskyddade medier (RH 1991:20 och Svea hovrätt, dom 7 juni 2023 i mål nr B 609-23).

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. Det skulle exempelvis kunna uppstå en rättspraxis som innebär att identiska yttranden bedöms olika beroende på i vilket sammanhang de har yttrats, vilket ur en enskilds perspektiv kan framstå som orättvist och godtyckligt.

Därtill kommer att de föreslagna ändringarna i huvudsak rör förtydliganden av befintlig kriminalisering.

I fråga om uppmaning till våld föreslås en kodifiering av rättspraxis genom att det uttryckligen ska framgå att bestämmelsen om hets mot folkgrupp omfattar gärningen uppmaning till våld, men gärningarna som sådana faller redan under bestämmelsen om hets mot folkgrupp och kan även utgöra uppvigling (7 kap. 5 och 6 §§ TF).

När det gäller förslaget att uttryckligen kriminalisera bl.a. förnekelsegärningar är det kriminaliserade området begränsat på flera sätt. Centralt i detta sammanhang är kravet på att gärningen ska vara ägnad att uppmana till våld, hota eller uttrycka missaktning. Regeringen ansluter sig i denna del till kommitténs bedömning att det är svårt att se att det finns en gärning som skulle kunna vara straffbar enligt det föreslagna andra stycket men som i dag inte skulle anses vara brottslig.

I fråga om förslaget att utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp till att avse även gärningar riktade mot enskilda i de skyddade grupperna är det inte heller fråga om en kriminalisering av uttalanden eller meddelanden som i dag är tillåtna. Sådana gärningar som riktar sig mot enskilda omfattas redan av andra bestämmelser i tryckfrihetsförordningens brottskatalog, främst olaga hot, förtal och förolämpning (7 kap. 2–4 §§ TF).

För att de ändringar som föreslås i brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp ska vara effektiva bör motsvarande ändringar göras i tryckfrihetsförordningens brottskatalog, vilket innebär att gärningarna blir straffbara som tryckfrihetsbrott enligt tryckfrihetsförordningen och som yttrandefrihetsbrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Till skillnad från bl.a. *Svenska Journalistförbundet* och *TU* anser regeringen alltså att det inte är tillräckligt att ändra bara i brottsbalken utan att de föreslagna ändringarna behöver göras också på det grundlagsskyddade området, precis som kommittén föreslår.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen i 16 kap. 8 § brottsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2024. Lagändringen i 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Kommitténs förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt regeringen bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Ändring av grundlag kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval emellan (8 kap. 14 § RF). Detta innebär att ändringarna i tryckfrihetsförordningen inte kan ske förrän efter nästa riksdagsval. Regeringen anser dock att det inte är lämpligt att vänta med ändringarna i brottsbalken till dess, särskilt med tanke på det överträdelseärende som har inletts mot Sverige. Regeringen föreslår därför att lagändringen i brottsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2024 och lagändringen i tryckfrihetsförordningen den 1 januari 2027.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

6 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp kan leda till ökade möjligheter att motverka rasism och bidra till en effektivare lagföring.

Förslagen kan leda till vissa mindre kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter, främst för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern och de allmänna domstolarna, men i viss

utsträckning även Brottsoffermyndigheten och Kriminalvården. Dessa kostnadsökningar bedöms kunna rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen tydliggör att Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser.

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte över bedömningen.

Domstolsverket bedömer att förslagen inte kommer att påverka Sveriges domstolar i någon större mån.

Justitiekanslern anser att förslaget att enskilda ska kunna bli målsägande i praktiken kan leda till en avsevärd straffskärpning eftersom straffskalan för förtal och förolämpning av normalgraden är böter, medan straffskalan för hets mot folkgrupp av normalgraden är fängelse i högst två år.

Ett antal remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten*, anför att ett möjligt utfall av de föreslagna lagändringarna är att det blir betydligt fler skadeståndsberättigade målsäganden än med nuvarande lagstiftning, vilket i sin tur kan leda till en ökad arbetsbelastning inom rättsväsendet. Enligt *Svea hovrätt* kan förslagen väntas leda till att målsägandebiträden ska förordnas i fler fall än tidigare. Hovrätten önskar att frågor kring förordnande av målsägandebiträde och hur detta förhåller sig till bedömningen av om en person är målsägande ska analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Brottsoffermyndigheten anser att en analys av förslagets ekonomiska konsekvenser kopplade till myndighetens verksamhet avseende utbetalning av brottsskadeersättning behövs. *Institutet för Juridik och Internet* pekar på att effekterna av att öppna upp för skadestånd kan bli omfattande.

Civil Rights Defenders, Forum – idéburna organisationer med social inriktning och *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar en mer djupgående analys av förslagen i förhållande till Sveriges folkrättsliga förpliktelser. *Barnombudsmannen* ställer sig positiv till att åtgärder vidtas i syfte att Sverige ska fullgöra sina förpliktelser i enlighet med rasismrambeslutet och *Diskrimineringsombudsmannen* pekar på att förslagen gör det tydligare att Sverige efterlever sina internationella åtaganden.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser av att enskilda kan vara målsägande

Brottsoffermyndigheten och *Institutet för Juridik och Internet* lyfter fram frågor kring skadestånd och kränkingsersättning. I avsnitt 4.5 föreslås en uttrycklig kriminalisering av hetsgärningar mot enskilda. Det innebär att enskilda ska kunna vara målsägande vid brottet hets mot folkgrupp och även kunna få rätt till skadestånd. Av 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) framgår att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär. En hetsgärning som riktas mot en enskild torde typiskt sett vara att betrakta som ett angrepp mot dennes frid eller ära och därigenom berättiga till skadestånd. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

I vissa fall kan en målsägande få ersättning från staten om en dömd gärningsperson inte kan betala skadeståndet och målsäganden inte har någon försäkring som ger full ersättning. Av 5 § brottsskadelagen

(2014:322) framgår att brottsskadeersättning betalas för den skada det innebär att någon allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet eller frid eller genom grovt förtal. Ärekränkingsbrott, med undantag för grovt förtal, kan alltså inte leda till att brottsskadeersättning betalas ut. I vissa fall har Brottsoffermyndigheten dock ansett att ett ärekränkingsbrott även kan innefatta ett fridsbrott, vilket har resulterat i att ersättning har betalats ut. Ett sådant exempel är barnpornografibrott som, liksom hets mot folkgrupp, är placerat i 16 kap. brottsbalken. En gärning som innebär att en enskild utsätts för brottet hets mot folkgrupp bör ofta innebära en kränkning av dennes frid på ett sätt som berättigar till ersättning. Huruvida en hetsgärning ska anses innefatta en fridskränkning, och därmed ge rätt till brottsskadeersättning, får dock bedömas från fall till fall. Även om sådana bedömningar kan innebära svåra överväganden så saknas det enligt regeringen behov av att ändra brottsskadelagen i detta avseende.

Normalt sett handläggs skadestånd med anledning av brott i samma domstolsprocess som brottmålet. Det är då i regel åklagaren som för den enskildes skadeståndstalan. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning bör åtal väckas för både hets mot folkgrupp och ett skadeståndgrundande brott såsom förolämpning och olaga hot om gärningen har riktats mot en enskild. Detta syftar till att säkerställa målsägandens rätt till skadestånd (RäV 2022:11). En målsägande som utsätts för en hetsgärning kan alltså redan i dag få skadestånd, om än för ett annat brott än hets mot folkgrupp, t.ex. för förolämpning och olaga hot. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att lagändringen inte kommer att innebära någon större förändring för rättsväsendets myndigheter, såsom Brottsoffermyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Svea hovrätt anför att den föreslagna lagändringen kan förväntas leda till att målsägandebiträde ska förordnas i fler fall än tidigare och att domstolen i många fall i ett tidigt skede kan behöva ta ställning till om åtalet eller brottsmisstanken avseende hets mot folkgrupp är sådan att en enskild har status som målsägande. Som framgått ovan rekommenderas åklagarna redan i dag att åtala för exempelvis olaga hot och hets mot folkgrupp när gärningen har riktats mot en enskild. Regeringen bedömer därför att antalet målsägande inte bör öka i någon nämnvärd utsträckning med förslaget. Inte heller bör antalet målsägandebiträden som förordnas öka i någon större omfattning. Dessutom är både åklagare och domstol vana vid att avseende andra brottstyper fatta motsvarande beslut i fråga om en person är att betrakta som målsägande eller inte. Det är alltså inte något nytt för åklagare eller domstolar att dessa bedömningar kan behöva göras i ett tidigt skede av processen.

Justitiekanslern anför att förslaget i praktiken kan leda till en avsevärd straffskärpning för gärningspersonen. Detta beror enligt Justitiekanslern på att förtal och förolämpning, som gärningspersonen nu döms för, endast har böter i straffskalan, medan straffskalan för hets mot folkgrupp av normalgraden är fängelse i högst två år. Regeringen instämmer i att förslaget i något fall kan leda till ett strängare straff. Redan i dag kan dock den som begår en hetsgärning mot en enskild göra sig skyldig till såväl förolämpning som hets mot folkgrupp. Syftet med förslaget är att förtydliga lagstiftningen, och straffvärdet får, precis som tidigare, bedömas i varje enskilt fall.

De föreslagna lagändringarna innebär i huvudsak att bestämmelserna om hets mot folkgrupp förtydligas. En tydligare reglering kan bidra till att motverka antisemitism och andra former av rasism och i förlängningen att brott med sådana motiv begås. Den kan också förväntas medföra möjligheter till ett effektivare arbete inom rättsväsendet eftersom bestämmelsen om hets mot folkgrupp kommer att vara tydligare och enklare att tolka och tillämpa.

Lagändringarna kan dock leda till ett större fokus på gärningar av det aktuella slaget och därmed något fler anmälningar. Mot bakgrund av att Åklagarmyndigheten redan i dag har riktlinjer om att åklagare bör åtala för såväl hets mot folkgrupp som ett skadeståndsgrundande brott och den relativt snäva bedömningen av vem som kan vara målsägande för hets mot enskild anser regeringen att det endast kan bli fråga om marginellt fler skadeståndsberättigade målsägande. Regeringen instämmer i *Domstolsverkets* bedömning att förslagen inte kommer att påverka Sveriges Domstolar i någon större mån. De eventuella kostnadsökningar som förslagen kan leda till för rättsväsendets myndigheter bedöms sammantaget rymmas inom befintliga anslag.

Förhållandet mellan förslagen och Sveriges folkrättsliga förpliktelser

När det gäller den analys av förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden som bl.a. *Civil Rights Defenders, Forum – idéburna organisationer med social inriktning* och *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar så kan det nämnas att Europadomstolen har prövat fall som avser förintelseförnekelse. Europadomstolen har, med stöd av artikel 17 som stadgar ett förbud mot missbruk av konventionens rättigheter, i flera fall kommit fram till att förintelseförnekelse inte kan omfattas av konventionens skydd för yttrandefrihet i artikel 10 (Garaudy mot Frankrike, nr 65831/01, beslut den 24 juni 2003 och M'Bala M'Bala mot Frankrike, nr 25239/13, beslut den 20 oktober 2015).

Enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) får yttrandefriheten underkastas inskränkningar, så länge dessa är angivna i lag och är nödvändiga, exempelvis för att respektera andra människors rättigheter eller anseende (artikel 19). Konventionsstater är också skyldiga att i lag förbjuda allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld (artikel 20). FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i ett utlåtande inom ramen för den individuella klagomålsmekanismen bedömt att tillämpningen av lagar som kriminaliserar förnekelse av Förintelsen och andra folkmord innebär en tillåten inskränkning av yttrandefriheten så länge syftet är att skydda andras rättigheter, t.ex. att skydda den judiska folkgruppen, från yttranden som uppenbart syftar till att väcka och stärka antisemitiska känslor (Faurisson mot Frankrike, nr 550/1993, utlåtande den 8 november 1996). Kommittén har samtidigt varit tydlig med att generella förbud mot historisk forskning, eller mot yttranden, tolkningar och analys av historiska skeenden som inte syftar till att kränka andras rättigheter eller främja hat, står i strid med konventionen.

Den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD), innehåller mer långtgående förbud mot yttranden som kan uppvigla till hat än den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering har i något fall kritiserat lagstiftning som enbart kriminaliserat förnekelse av Förintelsen, och inte andra folk mord, som alltför snäv, varför kommittén generellt måste anses vara positiv till sådan lagstiftning. Kommittén har också rekommenderat Sverige att bl.a. anstränga sig ytterligare för att effektivt genomföra och upprätthålla gällande lagstiftning och fortsätta vidta nödvändiga åtgärder för att skydda sårbara grupper från rasistisk hatpropaganda, rasistiskt våld och andra hatbrott (CERD/C/SWE/CO/22–23, punkt 11 a).

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att förslagen är i linje med Sveriges åtaganden enligt ICCPR och ICERD. Regeringen instämmer också med *Diskrimineringsombudsmannens* bedömning att lagförslagen tydliggör att Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser på området.

Regeringen bedömer också att förslagen är förenliga med barnkonventionen. Exempelvis bedöms förslagen inte påverka barns rätt att få ställa frågor och föra en saklig och vederhäftig diskussion. Inte heller i övrigt bedöms förslagen påverka t.ex. barns rätt till utbildning (artikel 28 och 29 i konventionen).

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap.

6 § 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, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folk mord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmanna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Paragrafen behandlar tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Bestämmelsen förtydligas och tillämpningsområdet utvidgas i viss mån. Övervägandena finns i avsnitt 4.3–4.6.

Första stycket förtydligas så att det uttryckligen framgår att bestämmelsen också omfattar gärningar bestående i uppmaning till våld. Vidare

ändras stycket på så sätt att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta också gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna.

I *andra stycket*, som är nytt, klargörs att bestämmelsen också omfattar förnekelse, ursäktande och uppenbart förringande av ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft. För straffbarhet krävs att gärningen är ägnad att uppmåna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

För en redogörelse av ändringarnas närmare innebörd, se författningskommentaren till bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB. 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 den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 15 § YGL, enligt vilken den som bl.a. ska döma över missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten alltid bör ha i åtanke att friheterna i fråga är 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.

Till följd av hänvisningen i 5 kap. 1 § första stycket YGL till denna paragraf får ändringarna även genomslag i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott.

7.2 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, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmåna 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 grovt 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. Bestämmelsen förtydligas och tillämpningsområdet utvidgas i viss mån. Paragrafen ändras också redaktionellt. Övervägandena finns i avsnitt 4.3–4.5.

Första stycket förtydligas så att det uttryckligen framgår att bestämmelsen också omfattar gärningar bestående i uppmaning till våld. Ledning för tolkningen av rekvisitet *uppmānar* kan hämtas från bestämmelsen om uppvigling i 16 kap. 5 § BrB. Av förarbetena till 16 kap. 5 § BrB framgår att lovprisande av våld i vissa fall ses som en indirekt uppmaning till våld (NJA II 1948 s. 351 och NJA 1982 s. 128). En sådan bedömning ska dock göras med betydande försiktighet (prop. 2009/10:78 s. 59 och prop. 2021/22:133 s. 190). Skulle ett lovprisande inte vara att bedöma som uppmaning till våld, kan uttalandet eller meddelandet i stället vara att bedöma som hot eller missaktning och därmed straffbart som hets mot folkgrupp på någon av dessa grunder.

Med *våld* avses inte bara det som i andra sammanhang betecknas som våld å person, dvs. misshandel och annat fysiskt betvingande. Det kan också vara fråga om lindrigare former av våldsanvändning. Här kan ledning hämtas från bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § BrB.

För straffbarhet krävs att uttalandet eller meddelandet som består i uppmaning till våld ska riktas mot en skyddad grupp eller en enskild i en sådan grupp på så sätt att uppmaningen ska innebära att våldet ska användas mot en sådan grupp eller enskild som avses.

Det första styckets tillämpningsområde utvidgas också till att omfatta gärningar som avser *enskilda* i de skyddade grupperna. Bedömningen av om en person har utsatts för hets mot folkgrupp som enskild eller om brottet ska ses som riktat mot ett anonymt kollektiv är beroende av gärningens kontext. För att brottet ska anses avse en enskild i en skyddad grupp krävs att det är fråga om ett uttalande eller meddelande som är tydligt riktat mot en individ och att det går att identifiera den skadelidande. Bedömningen måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om en gärningsperson exempelvis förnekar Förintelsen på ett hotfullt sätt på en allmän plats utan tydlig adressat bör uttalandet inte anses som riktat mot en enskild person. Detsamma gäller om en gärningsperson skickar ett nedsättande meddelande om exempelvis muslimer till ett stort antal personer på internet. Däremot kan ett hatiskt uttalande som riktar sig mot t.ex. en mindre grupp av förintelseöverlevare eller muslimer vara att se som hets mot enskild om uttalandet är tydligt riktat mot en snäv grupp av personer.

För att det ska vara fråga om en hetsgärning mot en enskild krävs också att den enskilde tillhör den skyddade gruppen och att uttalandet eller meddelandet avser den enskilde för att han eller hon tillhör den 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 har tidigare bedömts kunna vara hets mot folkgrupp riktat mot ett kollektiv (NJA 2020 s. 1083). Även ett sådant uttalande kan under vissa omständigheter anses som hets mot enskild.

Det ska föreligga i vart fall likgiltighetsuppsåt hos gärningspersonen om gruppstillhörigheten. Exempel på när det skulle kunna vara fråga om likgiltighetsuppsåt inför att en enskild tillhör en skyddad grupp kan vara när den enskilde bär klädsel eller symboler som kan kopplas till gruppen och som den tilltalade har sett, eller när ett uttalande sker utanför t.ex. 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.

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 folkgrupp enligt första stycket. Det får till följd att den enskilde inte betraktas som målsägande enligt den bestämmelsen.

I och med att bestämmelsen utvidgas i fråga om brott mot enskilda i de skyddade grupperna kan nya frågor om s.k. *brottskonkurrens* uppkomma. En bedömning av konkurrensfrågan måste alltid göras av domstolen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med beaktande av de vedertagna principerna på området. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. Normalt sett bör hets mot folkgrupp konsumera förolämpning och förtal av normalgraden eftersom det förstnämnda brottet har en strängare straffskala. När det gäller olaga hot får konkurrensfrågan avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om uttalandet eller hotet enbart riktas mot en utpekad person torde det i många fall finnas skäl att endast döma för hets mot folkgrupp med möjlighet att beakta omständigheterna kring hotet som försvårande. Om det hetsande uttalandet däremot är en underordnad del av hotet kan det finnas skäl att endast döma för olaga hot, med möjlighet att tillämpa straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 BrB.

I andra stycket, som är nytt, införs ett särskilt straffansvar för förnekelse, ursäktande eller uppenbart förringande av brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Med *förnekelse* avses att förneka ett faktum, dvs. att förneka dess existens. Det kan handla om att förneka att handlingar som konstituerar ett brott överhuvudtaget har ägt rum, att förneka avgörande omständigheter kring ett brott eller att förneka ett brott som sådant. Som exempel kan nämnas att påstå att Förintelsen eller folkmordet i Srebrenica inte har ägt rum, eller att påstå att gas inte användes för att döda judar i förintelse-lägren.

Med *ursäktande* avses att ursäkta eller ha överseende med en gärningsperson och dennes gärningar. Det kan handla om att rättfärdiga ett handlande genom att skylla på brottsoffren eller att på något annat sätt försvara handlandet genom att ange förmildrande omständigheter. Ett exempel på ursäktande kan vara att påstå att de ansvariga för folkmordet i Srebrenica egentligen är krigshjältar eller att alla de som dödades i förintelse- och koncentrationslägren egentligen var kriminella.

Med *uppenbart förringande* avses ett kvalificerat förminskande av allvaret i gärningen, dvs. att det klart och tydligt rör sig om ett förringande. Som exempel kan nämnas 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 till dem.

Det brott som uttalandet eller meddelandet avser ska ha *ansetts utgöra eller motsvara* en av fyra uppräknade brottstyper. Det innebär att det för det första ska röra sig om gärningar som utgör brott enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. För det andra handlar det 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 § BrB. 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 mänskligheten 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.

När det gäller de fyra uppräknade brottstyperna så nämns inledningsvis *folkmord*. Folkmord 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. Nürnbergstadgan innehåller en bestämmelse om brott mot mänskligheten som omfattar gärningar som motsvarar den svenska bestämmelsens 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 mänskligheten omfattar gärningar som motsvarar den svenska bestämmelsens definition av brott mot mänskligheten.

Därefter följer brottstypen *krigsförbrytelse*. De olika typerna av krigsförbrytelser 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 *aggressionsbrott*, vilket i svensk rätt regleras i 11 a § lagen om straff för vissa internationella brott. I Romstadgan finns dess motsvarighet i artikel 8 bis. I Nürnbergtribunalens stadga finns en bestämmelse om brott mot freden som anses motsvara den svenska lagens definition av aggressionsbrott.

Det krävs också att det aktuella brottet har fastställts i ett avgörande som har meddelats av en *svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten*. Det aktuella domstolsavgörandet ska vara slutligt, dvs. ha fått *laga kraft*, när uttalandet eller meddelandet görs. Om detta krav inte är uppfyllt kan det i stället vara fråga om ett brott enligt första stycket.

Det krävs inte att ett uttalande om en viss händelse ska motsvara gärningsbeskrivningen i den ursprungliga domen 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 eller motsvara ett av de aktuella brotten. En sådan händelse är då straffbar att förneka, ursäktas eller uppenbart förringa under de omständigheter som anges i andra stycket. 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 folkmordspolitiken 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 mänskligheten 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 bl.a. romer och homosexuella föll in under liknande begrepp. Detta begrepp, och andra liknande, måste tolkas utifrån det kunskapsläge som råder vid tiden för tolkningen, bl.a. i termer av vilka grupper som ska anses ingå i begreppet.

I fråga om avgöranden från *svensk domstol* så kan de ha meddelats av tingsrätt, hovrätt eller Högsta domstolen.

Med avgöranden från en *erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten* avses domar från både tidigare och nu existerande domstolar och tribunaler för brott mot internationell rätt, samt sådana domstolar som kan komma att inrättas framöver. Kravet att domstolen ska vara internationell innebär att den ska vara inrättad genom ett internationellt samarbete mellan flera länder. Domstolen ska också 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 inrättats 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 (Nürnbergtribunalen och de efterföljande tribunalerna). Av de erkända internationella domstolar som har funnits eller som finns i dag omfattas för det första de domstolar som dömde över brotten i Nürnbergstadgan, dvs. den ursprungliga Nürnbergtribunalen samt de efterföljande tribunaler som upprättades i enlighet med den s.k. ”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 och Rwandatribunalen. Därtill kommer Internationella brottmålsdomstolen som är behörig att döma över brotten i Romstadgan.

Om en viss eventuell framtida internationell domstol för brott mot folkrätten ska anses omfattas av bestämmelsen får avgöras med ledning av nu nämnda kriterier.

För straffbarhet enligt andra stycket krävs också att gärningen – 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 har yttrats uttryckligen. Det är tillräckligt att omständigheterna kring gärningen vid en objektiv bedömning är sådana att den typiskt sett har inneburit en uppmaning till våld eller ett hot eller ett uttryck för missaktning. Viktigt är uttalandets eller meddelandets ordalydelse och innehållsmässiga innebörd. Ett 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 även gester, symboler eller sammanhanget i övrigt beaktas, t.ex. 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 vid en annan tid och plats. Som utgångspunkt krävs att de omständigheter som medför att gärningen är ägnad att t.ex. uttrycka missaktning för en folkgrupp också har någon koppling till det brott som förnekas, ursäktas 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.

Undervisning, diskussion 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 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 en gärning är straffbar ska det alltid göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet. För straffbarhet krävs att det är helt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion. Detta är samma gränsdragning i förhållande till yttrandefriheten som görs vid tillämpning enligt 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 kan det första stycket i många fall vara tillämpligt. 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 rättspraxis gällande första stycket kan inverka på tolkningen av rekvisiten i det andra stycket.

Paragrafen ändras också redaktionellt. Det införs ett nytt *tredje stycke* och den nya brottsbeteckningen ringa hets mot folkgrupp och det grova brottet flyttas till ett nytt *fjärde stycke*.

Sammanfattning av betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17)

Prop. 2023/24:93
Bilaga 1

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.

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

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).

⁴ Överträdelseärende INFR(2020)2324.

⁵ Skäl 5 i rasismrambeslutets ingress.

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 bl.a. 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.

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, 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. Förenklat uttryckt består denna gärning i förnekelse, urskuldande eller uppenbart förringande av nazisternas och deras allierades brott under andra världskriget, bl.a. 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, bl.a. under Förintelsen, inte är kriminaliserade (artikel 1.1 c och d).

Prop. 2023/24:93

Bilaga 1

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 bl.a. förnekelse av folk-mord. 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 bl.a. förnekelse av folk-mord. 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 rätts-säkerhet. 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 bestämmelsen, 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 föringande 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 uppmåna 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 internationell rätt. För det andra ska gärningen vara ägnad att uppmåna 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 folkmordspolitikerna 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.

Betänkandets lagförslag

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 *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 uppmanna 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.

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 *uppmunar 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 uppmåna 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

¹ Senaste lydelse 2018:1744.

Förteckning över remissinstanserna

Yttrande över betänkandet har avgetts av Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne, Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Norr, Antidiskrimineringsbyrån Uppsala, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsbyrån Gävleborg, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Forum för levande historia, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Föreningen Förintelsens Överlevande, Ibuka Sweden, Institutet för Juridik och Internet (IJ), Integritetsskyddsmyndigheten, Judiska Centralrådet i Sverige, Juridikfronten, Justitiekanslern, Kriminalvården, Luleå tingsrätt, Malmö tingsrätt, Myndigheten för press, radio och tv, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Polismyndigheten, Publicistklubben, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL), Rättighetscenter Örebro, Rättighetscentrum Dalarna, Rättighetscentrum Halland, Rättighetscentrum Norrbotten, Rättighetscentrum Västerbotten, Sametinget, Statens historiska museer, Svea hovrätt, Svenska Journalistförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Tidningsutgivarna (TU), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges kristna råd, Säkerhetspolisen, The Institute for Holocaust Research in Sweden, Totalförsvarets forskningsinstitut, Uppsala Universitet (Hugo Valentin-centrum), Utgivarna, Värmlands tingsrätt, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Därutöver har yttrande inkommit från Bonnier News Group, Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt, Ibn Rushd Studieförbund, Institutet för mänskliga rättigheter, Ordenssällskapet för Herrar af Börd, Societas Divae Clavdiae och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Afrosvenskarnas Forum för Rättvisa, Afrosvenskarnas Riksorganisation, Amnesty International Sverige, Berättargruppen EDUT (via Judiska Församlingen i Göteborg), Berättargruppen Förintelsens efterlevande (via Judiska Församlingen i Malmö), Centrum för rättvisa, É Romani Glinda, Föreningen Förintelsens Röster, Human Rights Watch, Islamiska samarbetsrådet (via Myndigheten för stöd till trossamfund), Judiska Muséet, Judiska Ungdomsförbundet, LSU – Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Micael Bindefelds Stiftelse till minne av Förintelsen, Mångkulturellt centrum, Näthatsgranskaren, Riksförbundet Romer i Europa, Romska ungdomsförbundet, Rädda Barnen, Sáminourra, Stiftelsen Expo, Svenska FN-förbundet, Svenska kommittén mot antisemitism, Svenska Torne-dalingars Riksförbund – Tornionlaaksolaiset, Sverigefinska Riksförbundet och Sveriges Romerförbund.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-02-27

Närvarande: F.d. justitierådet Sten Andersson samt justitieråden
Ulrik von Essen och Cecilia Renfors

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

Enligt en lagrådsremiss den 15 februari 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i brottsbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättsakkunniga Klara Lundh.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

7 kap. 6 § första stycket

Paragrafen behandlar tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp. Första stycket bör ändras på motsvarande sätt som Lagrådet nedan föreslår såvitt avser 16 kap. 8 § första stycket brottsbalken.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. 8 § första stycket

Enligt första stycket i 16 kap. 8 § brottsbalken utgör det hets mot folkgrupp att i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hota eller uttrycka 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.

I lagrådsremissen föreslås dels att det uttryckligen ska anges att bestämmelsen omfattar gärningar bestående i uppmaning till våld, dels att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta gärningar som avser enskilda i de skyddade grupperna.

Det sistnämnda görs genom ett tillägg av innebörden att det också utgör hets mot folkgrupp att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en enskild i någon sådan grupp som anges i bestämmelsen.

Även en gärning av detta slag ska alltså, enligt förslaget, rubriceras som hets mot folkgrupp. Bestämmelsen har placerats i 16 kap. brottsbalken, som avser brott mot allmän ordning, dvs. inte brott mot enskilda. Lagrådet har mot den bakgrunden uppfattat den avsedda innebörden i bestämmelsen så att också ett uttalande eller meddelande som avser en enskild för att vara straffbart som hets mot folkgrupp måste innefatta ett uttryck för missaktning för den grupp som den enskilde ingår i (eller en uppmaning

till våld eller hot mot gruppen). Vid lagrådsföredragningen har emellertid upplysts att detta inte är avsikten utan att det ska vara tillräckligt att uttrycket för missaktning, våldet eller hotet avser enbart den enskilde som uttalandet riktar sig mot.

Lagrådet ställer sig frågande till en bestämmelse med den angivna vidare innebörden, i synnerhet inom ramen för straffbestämmelser som avser brott mot allmän ordning. I det stora flertalet fall torde uttalanden av det aktuella slaget få förstås som uttryck för missaktning för eller uppmaning till våld eller hot mot gruppen som sådan. I den mån så inte skulle vara fallet lär befintliga bestämmelser i 3–5 kap. brottsbalken kunna tillämpas. Vad en bestämmelse med en mera utvidgad innebörd skulle tillföra är för Lagrådet oklart.

Om en bestämmelse av detta slag ska införas, bör den enligt Lagrådets mening förutsätta att uttalandet i någon mening ger uttryck för missaktning för eller uppmaning till våld eller hot mot den grupp som den enskilde tillhör. I så fall bör bestämmelsen lämpligen ges följande lydelse.

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en folk-grupp 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. Detta gäller också när gärningen riktas mot en enskild i någon av dessa grupper.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp