

Konstitutionsutskottets betänkande 2023/24:KU22

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslagen innebär 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
- 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.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:93 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp.

Ett yrkande i en följdmotion.

Två yrkanden i en motion från allmänna motionstiden 2023/24.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden.....	5
Ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen samt utvärdering	5
Reservation	13
Utvärdering, punkt 3 (SD).....	13
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Propositionen	14
Följdmotionen	14
Motion från allmänna motionstiden 2023/24	14
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	15
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande 2023/24:JuU4y	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Grundlagsförslag

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:93 punkt 1.

2. Ändring i brottsbalken

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:93 punkt 2 och avslår motion

2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkandena 172 och 173.

3. Utvärdering

Riksdagen avslår motion

2023/24:2859 av Matheus Enholm m.fl. (SD).

Reservation (SD)

Stockholm den 16 maj 2024

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Peter Hedberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas proposition 2023/24:93 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. I propositionen föreslår regeringen ändringar i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen. Av redogörelsen framgår bl.a. att en parlamentariskt sammansatt kommitté – Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott – har överlämnat betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17).

I betänkandet behandlas även en följdmotion med anledning av propositionen och två yrkanden i en motion från allmänna motionstiden 2023/24.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Konstitutionsutskottet har gett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionen samt motionsyrkandena från allmänna motionstiden. Yttrandet finns i bilaga 3.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag som innebär 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
- 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.

Utskottets överväganden

Ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen samt utvärdering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden.

Jämför reservationen (SD).

Gällande rätt

Hets mot folkgrupp

Enligt 16 kap. 8 § brottsbalken (BrB) döms för hets mot folkgrupp 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.

Straffet för hets mot folkgrupp är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. För grovt brott är straffet 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.

Hets mot folkgrupp utgör också ett tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

Grundlagarna och Europakonventionen

I 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framhålls att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Yttrandefriheten är garanterad genom 2 kap. 1 § RF. Enligt denna bestämmelse är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Begränsningar i yttrandefriheten får enligt 2 kap. 21 § RF 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 det

ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. I 2 kap. 23 § första stycket RF anges 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 (2 kap. 23 § andra stycket RF).

Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikeln framgår att utövandet av yttrandefriheten får underkastas begränsningar 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. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv eller vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) innehåller ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer.

Sålunda är tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen bl.a. exklusiva straff- och processlagar på tryck- respektive yttrandefrihetens område (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 14 § YGL). För att en gärning som begås i ett grundlagsskyddat medium ska anses som ett brott krävs det alltså att ett straffrättsligt ansvar för gärningen föreskrivs i någon av dessa mediegrundlagar.

I 7 kap. TF finns en uttömmande uppräkningslista av de gärningar som kan utgöra tryckfrihetsbrott om de begås i en tryckt skrift och är straffbara enligt lag (7 kap. 1 § TF). Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § YGL). Av bestämmelserna följer att bl.a. hets mot folkgrupp är straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott om det begås i grundlagsskyddade medier (7 kap. 6 § TF och 5 kap. 1 § YGL).

För alla tryck- och yttrandefrihetsbrott gäller att de är straffbara endast om det föreligger dubbel kriminalisering eller s.k. dubbel täckning. Med det menas att det för straffbarhet krävs att gärningen anges som straffbar både i

grundlagarna och i vanlig lag, dvs. i brottsbalken. En utvidgning av straffansvaret för t.ex. hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken får därför inte omedelbart tryck- eller yttrandefrihetsrättsligt genomslag, eftersom den motsvarande regeln i 7 kap. 6 § TF – till vilken yttrandefrihetsgrundlagen hänvisar – innehåller en egen brottsbeskrivning. En avkriminalisering eller inskränkning av regleringen i brottsbalken får däremot direkt tryck- och yttrandefrihetsrättsligt genomslag. Det straffbara området för tryck- och yttrandefrihetsbrott kan alltså inskränkas men inte utvidgas utan ändring av grundlagarna. Den avsedda konsekvensen av principen om dubbel kriminalisering är att det ska vara svårare att inskränka tryck- och yttrandefriheten än att utvidga den.

Propositionen

Förslag om ändringar i bestämmelsen om hets mot folkgrupp

Behov av lagändringar

Regeringen noterar att hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv var vanligast bland de hatbrott som anmäldes 2022. Studier visar också på hur utbredd antisemitismen och antiziganismen är i vårt samhälle. Enligt regeringen är det tydligt att mer behöver göras, även om regeringen har flera pågående insatser för att sprida kunskap om Förintelsen och motverka antisemitism och antiziganism och i förlängningen hatbrott.

Det saknas en uttrycklig kriminalisering av förnekelse av Förintelsen i svensk hatbrottslagstiftning. Europeiska kommissionen invänder mot det svenska genomförandet av det s.k. rasismrambeslutet¹ och Sverige riskerar att bli stämd i en fördragsbrottsstalan vid EU-domstolen.

Sammantaget anser regeringen att det finns starka skäl att se över det straffrättsliga skyddet.

Förslag om ändring i brottsbalken

Regeringen gör bedömningen att offentligt urskuldande, förnekande och flagrant föringande 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 lagtexten föreslår regeringen att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § BrB förtydligas så att det i ett nytt andra stycke uttryckligen framgår att det är kriminaliserat att förneka, ursäkta eller uppenbart föringa 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

¹ Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen.

Regeringen anser således, i likhet med Kommittén om kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott, att det finns ett värde i sig i att den svenska lagstiftningen förtydligas, och då särskilt i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet.

Enligt regeringen är det en allmän och självklar grundsats att straffbestämmelser ska vara så tydliga som möjligt för att den enskildes rätts-säkerhet ska kunna garanteras. Det finns därutöver, som också kommittén framhåller, flera andra skäl för en ändring. 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. Vidare anser regeringen 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. Gärningen att förneka ett folkmord är enligt regeringen kränkande på ett särskilt sätt och bör även av det skälet tydligt kriminaliseras.

Regeringen föreslår även att bestämmelsen om hets mot folkgrupp förtydligas så att det uttryckligen framgår av lagtexten att gärningen uppmaning till våld är kriminaliserad. Regeringen menar att uppmaning till våld redan är kriminaliserat men anser likväl att det finns ett värde i sig i att kodifiera praxis bl.a. eftersom lagstiftningen därmed blir tydligare och mer förutsebar. Till det kommer att ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda har ett värde i sig i ett demokratiskt samhälle.

Härutöver bedömer regeringen att det i förhållande till de krav som ställs i rasismrambeslutet finns ett behov av att i bestämmelsen om hets mot folkgrupp uttryckligen kriminalisera hets mot enskilda. Regeringen föreslår därför att det av bestämmelsen ska framgå att även enskilda i de skyddade grupperna omfattas av ordalydelsen. Enligt regeringen är ett viktigt perspektiv att enskilda då ges ett uttryckligt skydd mot kränkningar på de grunder som omfattas av hets mot folkgrupp. Lagändringen bidrar därmed 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.

Regeringen föreslår också vissa redaktionella ändringar i bestämmelsen, nämligen att det införs en särskild brottsbeteckning för ringa brott i ett nytt tredje stycke och att regleringen av grov hets mot folkgrupp flyttas till ett nytt fjärde stycke. Enligt regeringen tydliggör denna styckeindelning 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 föreslås ändras i sak.

Förslag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Regeringen bedömer att motsvarande ändringar bör göras på det grundlagsskyddade området för att de ändringar som föreslås i brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp ska vara effektiva. Regeringen föreslår därför en ändring i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Därigenom blir gärningarna straffbara som tryckfrihetsbrott enligt tryckfrihetsförordningen och som yttrandefrihetsbrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen anför bl.a. att 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 författningskommentaren noterar regeringen att det vid bedömningar på mediegrundlagarnas områden ska tas hänsyn 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 mer än uttrycket, liksom syftet mer än framställningssättet, samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Förslagets förhållande till yttrandefriheten

Regeringen bedömer att de föreslagna lagändringarna inte innebär att yttrandefriheten inskränks ytterligare. Enligt regeringen går det dock inte att utesluta att lagförslagen i någon mån kan få påverkan på yttrandefriheten; exempelvis skulle lagförslagen kunna leda till fler domstolsprocesser.

Regeringen noterar att de föreslagna ändringarna syftar till att stärka skyddet mot hatpropaganda som sker på rasistisk grund och att skydda utsatta grupper och individer. Ändringarna föreslås 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 i Europakonventionen). För straffansvar krävs att gärningen är ägnad att uppmåna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. Enligt regeringen krävs det 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 § RF) och den sträcker sig inte heller så långt

att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare anför regeringen bl.a. att den nya lydelsen inte har sin grund i ett försök att begränsa enbart viss politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Regeringen bedömer sammanfattningsvis att den eventuella inskränkning av yttrandefriheten som förslagen kan innebära är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt regeringen bör lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen noterar att ändring av grundlag kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval emellan (8 kap. 14 § RF), vilket innebär att de föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen inte kan antas slutligt 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, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då grundlagsförslaget tidigast kan bli slutligt antaget av riksdagen.

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2023/24:2859 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter respektive lags ikraftträdande och tillkännager detta för regeringen. Motionärerna anför att regeringens lagförslag har fått kritik av flera remissinstanser. Enligt remissinstanserna kan förslagen medföra bl.a. att det blir svårt att avgränsa det straffbara området, och det finns även en risk för att det straffbara området utvidgas. Förslagen riskerar därmed att hämma diskussioner och samtal om bl.a. folkmord och aggressionsbrott. Motionärerna anser att förslagen väcker flera frågor om hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tillämpas. Enligt motionärerna är förslagen alltför oprecisa och riskerar att gå längre än vad som är nödvändigt. Motionärerna ifrågasätter om en sådan inskränkning i yttrandefriheten är motiverad. De anser att det visserligen finns skäl att förtydliga nu gällande lagstiftning men menar att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter att respektive lagändring trätt i kraft för att säkerställa att ändringarna inte har lett till att remissinstansernas farhågor har besannats.

Märta Stenevi m.fl. (MP) begär i partimotion 2023/24:2669 yrkande 172 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en kriminalisering av förnekelse av bl.a. Förintelsen och tillkännager detta för regeringen. I yrkande 173 begärs att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att enskilda brottsoffer ska få ett bättre skydd av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och tillkännager detta för regeringen. I motionen hänvisas bl.a. till betänkandet En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SOU 2023:17). Motionärerna vill att regeringen går vidare med

förslaget om att kriminalisera bl.a. förnekelse av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser såsom hets mot folkgrupp. Vidare vill motionärerna att enskilda brottsoffer ska få ett bättre skydd av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet har yttrat sig över propositionen och följdmotionen samt motionsyrkandena från allmänna motionstiden 2023/24 i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde. I yttrandet anför utskottet följande:

Utskottet ser positivt på regeringens förslag om att förtydliga och i viss mån utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken. I likhet med regeringen anser utskottet att det finns anledning att i lagstiftningen ge ännu tydligare uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekande av Förintelsen. Antisemitism och hatbrott utgör ett allvarligt problem och en tydligare lagstiftning medför, utöver att den blir mer förutsebar, bl.a. ökade möjligheter att motverka antisemitiska och andra hatbrott. Därtill kommer att kommissionen invänder mot det svenska genomförandet av rasismrambeslutet.

Utskottet instämmer vidare i regeringens bedömning att förslaget inte innebär någon reell utvidgning av det straffbara området. Regeringen är också tydlig med att den föreslagna bestämmelsen om förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott inte ska hindra en saklig och vederhäftig diskussion om t.ex. folkmord. Utskottet anser sammantaget att de avgränsningar som regeringen föreslår för det straffbara området är tydliga och välavvägda och att förslaget har fått en ändamålsenlig utformning. Utifrån de utgångspunkter utskottet har att ta hänsyn till anser justitieutskottet därmed att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag. När det gäller motion 2023/24:2669 (MP) yrkande 172 och 173 konstaterar utskottet att förslagen – i den del som berör justitieutskottets beredningsområde – får anses tillgodosedda genom lagförslaget. Enligt utskottet finns det vidare inget behov av ett sådant tillkännagivande om en utvärdering av lagförslagets effekter som föreslås i motion 2023/24:2859 (SD). Konstitutionsutskottet bör därför avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens och justitieutskottets bedömning att det finns ett behov av att förtydliga regleringen av hets mot folkgrupp, bl.a. mot bakgrund av de krav som ställs i rasismrambeslutet. Genom en tydligare lagstiftning skapas förutsättningar att i större utsträckning förebygga, förhindra och lagföra hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv. De föreslagna ändringarna ger också ännu tydligare uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekande av Förintelsen. Utskottet anser liksom regeringen att ändringarna bör göras både i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen av de skäl som anges i propositionen. I fråga om förslagets förhållande till yttrandefriheten delar utskottet regeringens bedömning att de föreslagna lagändringarna inte innebär att yttrandefriheten inskränks ytterligare.

Utskottet noterar dock regeringens bedömning att det inte kan uteslutas att ändringarna i någon mån kan få påverkan på yttrandefriheten. Som regeringen anför skulle lagförslagen exempelvis kunna leda till fler domstolsprocesser. Den eventuella inskränkning av yttrandefriheten som förslagen kan innebära är som regeringen framhåller förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Utskottet ställer sig sammantaget bakom de överväganden som redovisas i propositionen och föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i brottsbalken.

Beslut att ändra grundlag fattas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar regeringens förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Eftersom de föreslagna lagändringarna är begränsade och rör förtydliganden av befintlig kriminalisering ser utskottet inte skäl för riksdagen att ta något initiativ till en utvärdering av lagförslagets effekter. Motion 2023/24:2859 (SD) avstyrks därför. Yrkandena i motion 2023/24:2669 (MP) avstyrks med hänsyn till att de får anses tillgodosedda.

Reservation

Utvärdering, punkt 3 (SD)

av Matheus Enholm (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2023/24:2859 av Matheus Enholm m.fl. (SD).

Ställningstagande

Regeringens lagförslag har fått kritik av flera remissinstanser som gör gällande att de föreslagna ändringarna riskerar att få oönskade följder. Enligt remissinstanserna kan förslagen medföra bl.a. att det blir svårt att avgränsa det straffbara området, och det finns även en risk för att det straffbara området utvidgas. Förslagen riskerar därmed att hämma diskussioner och samtal om bl.a. folkmord och aggressionsbrott. Vi anser att förslagen väcker flera frågor om hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tillämpas. Förslagen synes t.ex. inte reglera förnekelse av folkmord och andra internationella brott som kan utgöra hets mot folkgrupp när dessa inte har fastställts av en svensk eller en erkänd internationell domstol. Vidare är förslagen alltför oprecisa och riskerar att gå längre än vad som är nödvändigt och att inte träffa det avsedda området med tillräcklig precision. Vi ifrågasätter om en sådan inskränkning i yttrandefriheten är motiverad. Vi anser att det visserligen finns skäl att förtydliga nu gällande lagstiftning men menar att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter att respektive lagändring trätt i kraft för att säkerställa att ändringarna inte har lett till att remissinstansernas farhågor har besannats.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:93 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp:

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

Följdmotionen

2023/24:2859 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter respektive lags ikraftträdande och tillkännager detta för regeringen.

Motion från allmänna motionstiden 2023/24

2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP):

172. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en kriminalisering av förnekelse av bl.a. Förintelsen och tillkännager detta för regeringen.
173. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att enskilda brottsoffer ska få ett bättre skydd av bestämmelsen om hets mot folkgrupp och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 uppmäna till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2022:1524.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

8 §¹

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

Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids *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 *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.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2023/24:JuU4y

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 april 2024 att ge justitieutskottet tillfälle att senast den 25 april 2024 yttra sig över proposition 2023/24:93 och följdmotionen samt partimotion 2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkandena 172 och 173 i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen och över partimotion 2023/24:2669 (MP) yrkandena 172 och 173 samt kommittémotion 2023/24:2859 (SD) i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Utifrån de utgångspunkter som justitieutskottet ska beakta anser utskottet att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Propositionen

Samhället har ett ansvar för att kunskap om Förintelsen och andra folkmord 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. förnekandet 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
- enskilda personer i de skyddade grupperna får skydd och därigenom målsägandestatus och rätt till skadestånd.

I propositionen redogör regeringen för att antisemitism och hatbrott utgör ett allvarligt problem (för denna redogörelse se s. 7 f.). Det anges även att Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) invänder mot det svenska genomförandet av det s.k. rasismrambeslutet¹ och att Sverige riskerar en fördragsbrottstalan.

I det följande redogörs i korthet för de ändringar som föreslås i brottsbalkens bestämmelse och som därmed rör utskottets beredningsområde.

Förslag om ändring i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken

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

Regeringen gör 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 regeringen att det ska införas ett nytt andra stycke i 16 kap. 8 § brottsbalken där det uttryckligen anges att det är kriminaliserat att förneka, ursäka 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 folkrätten och som fått

¹ Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i bestämmelsen.

Regeringen anger 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. Det finns därutöver flera andra skäl för en ändring. 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. Vidare utgör den föreslagna bestämmelsen 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.

Regeringen framhåller att den föreslagna bestämmelsen inte ska hindra en saklig debatt och att det därför finns flera straffrättsliga begränsningar i lagförslaget.

Hets mot folkgrupp ska uttryckligen omfatta gärningen att uppmana till våld

Regeringen föreslår att bestämmelsen om hets mot folkgrupp förtydligas så att det uttryckligen framgår av lagtexten att gärningen uppmaning till våld är kriminaliserad. Regeringen anser dock att uppmaning till våld redan är kriminaliserat, främst genom bestämmelsen om hets mot folkgrupp, och att Sverige redan i dag uppfyller kraven enligt rasismrambeslutet i denna del. Det innebär att regeringen inte delar vissa remissinstansers bedömning att förslaget om att lägga till uppmaning till våld i lagtexten innebär att det straffbara området utvidgas. Regeringen bedömer att det trots allt finns skäl att förtydliga bestämmelsen. En fördragsbrottstalan är oviss, riskerar att bli kostsam för Sverige och bör undvikas. Enligt regeringen finns det också ett värde i sig att kodifiera praxis bl.a. eftersom lagstiftningen blir tydligare och mer förutsebar. Till det kommer att ett tydligare avståndstagande från hatpropaganda har ett värde i sig i ett demokratiskt samhälle.

Straffansvaret ska även gälla gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna

Regeringen föreslår att 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. Flera remissinstanser ifrågasätter om, eller gör gällande att, förslaget innebär en utvidgning av det straffbara området och inte ett förtydligande. Regeringen instämmer i att förslaget visserligen 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. Även om svensk rätt redan straffbelägger uppmaningar till våld eller hat mot individer finns det skäl som

talat för att ändra bestämmelsen om hets mot folkgrupp så att den uttryckligen omfattar även hetsgärningar mot enskilda personer i de skyddade grupperna. Enligt regeringen är ett viktigt perspektiv att enskilda då ges ett uttryckligt skydd mot kränkningar på de grunder som omfattas av hets mot folkgrupp. Lagändringen bidrar därmed 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. Regeringen konstaterar vidare att kommissionen i överträdelseärendet mot Sverige har kritiserat det svenska genomförandet av rasismrambeslutet när det gäller gärningar mot enskilda i de skyddade grupperna.

Brottsrubriceringen ringa hets mot folkgrupp införs

Regeringen föreslår att det införs en särskild brottsbeteckning för ringa brott i ett nytt tredje stycke och att regleringen av grovt brott flyttas till ett nytt fjärde stycke. Varken det ringa eller det grova brottet ändras i sak.

Lagförslagets förhållande till yttrandefriheten

Regeringen bedömer att de föreslagna lagändringarna inte innebär att yttrandefriheten inskränks ytterligare (för en närmare redogörelse för detta, se propositionen s. 28 f.).

Ikraftträdande

Lagändringen i 16 kap. 8 § brottsbalken föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2859 föreslår Matheus Enholm m.fl. (SD) ett tillkännagivande om att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter respektive lags ikraftträdande.

I partimotion 2023/24:2669 av Märta Stenevi m.fl. (MP) yrkande 172 föreslår motionärerna ett tillkännagivande om kriminalisering av förnekelse av bl.a. Förintelsen. Motionärerna anför att bl.a. förnekelse av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser ska kriminaliseras som hets mot folkgrupp. I samma motion yrkande 173 begärs ett tillkännagivande om att enskilda brottsoffer ska få ett bättre skydd av bestämmelsen om hets mot folkgrupp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på regeringens förslag om att förtydliga och i viss mån utvidga bestämmelsen om hets mot folkgrupp i brottsbalken. I likhet med regeringen anser utskottet att det finns anledning att i lagstiftningen ge ännu tydligare uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekande av

Förintelsen. Antisemitism och hatbrott utgör ett allvarligt problem och en tydligare lagstiftning medför, utöver att den blir mer förutsebar, bl.a. ökade möjligheter att motverka antisemitiska och andra hatbrott. Därtill kommer att kommissionen invänder mot det svenska genomförandet av rasismrambeslutet.

Utskottet instämmer vidare i regeringens bedömning att förslaget inte innebär någon reell utvidgning av det straffbara området. Regeringen är också tydlig med att den föreslagna bestämmelsen om förnekelse av Förintelsen och vissa andra brott inte ska hindra en saklig och vederhäftig diskussion om t.ex. folkmord. Utskottet anser sammantaget att de avgränsningar som regeringen föreslår för det straffbara området är tydliga och välavvägda och att förslaget har fått en ändamålsenlig utformning. Utifrån de utgångspunkter utskottet har att ta hänsyn till anser justitieutskottet därmed att konstitutionsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag. När det gäller motion 2023/24:2669 (MP) yrkande 172 och 173 konstaterar utskottet att förslagen – i den del som berör justitieutskottets beredningsområde – får anses tillgodosedda genom lagförslaget. Enligt utskottet finns det vidare inget behov av ett sådant tillkännagivande om en utvärdering av lagförslagets effekter som föreslås i motion 2023/24:2859 (SD). Konstitutionsutskottet bör därför avstyrka motionsyrkandena.

Stockholm den 25 april 2024

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Louise Meijer (M), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Rasmus Ling (MP), Martin Melin (L), Mats Arkhem (SD), Sanna Backeskog (S), Lars Isacsson (S), Sara-Lena Bjälkö (SD) och Marcus Wennerström (S).

Avvikande mening

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (SD)

Richard Jomshof (SD), Katja Nyberg (SD), Mats Arkhem (SD) och Sara-Lena Bjälkö (SD) anför:

Flera remissinstanser gör gällande att de föreslagna ändringarna riskerar att medföra oönskade följder. Förslaget kan medföra bl.a. att det blir svårt att avgränsa det straffbara området och det finns en risk för att det straffbara området utvidgas. Förslaget riskerar därmed att hämma diskussioner och samtal om bl.a. folkmord och aggressionsbrott. Lagförslaget väcker även flera frågor om hur bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska tillämpas. Förslaget synes inte reglera 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.

Enligt vår mening riskerar den föreslagna ändringen att gå längre än vad som är nödvändigt och inte träffa det avsedda området med tillräcklig precision. Frågan är om en inskränkning i yttrandefriheten då är motiverad. Vi anser att det ändå finns skäl att förtydliga den nu gällande lagstiftningen, men att lagförslagets effekter ska utvärderas fem år efter ikraftträdandet för att säkerställa att ändringen inte har lett till att remissinstansernas farhågor har besannats. Konstitutionsutskottet bör därför tillstyrka motion 2023/24:2859 (SD).