



Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

### Sammanfattning av uppdraget

De senaste åren har extremistiska organisationer framför allt inom vit makt-miljön tagit allt större plats i det offentliga rummet. Detta har föranlett en diskussion om hur straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp kan tillämpas när det gäller rasistiska och liknande symboler.

En särskild utredare ska därför

- göra en genomgång av domstolarnas och Justitiekanslerns praxis avseende hur straffansvaret för hets mot folkgrupp hittills har tillämpats i fråga om symboler,
- ta ställning till om den nuvarande straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler är ändamålsenligt utformad,
- överväga behovet av och förutsättningarna för att förtydliga eller komplettera dagens lagstiftning, och
- lämna författningsförslag om utredaren kommer fram till att lagstiftningen bör ändras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

### Hets mot folkgrupp

*Kriminaliseringen av hets mot folkgrupp ...*

Enligt regeringsformen har var och en rätt till yttrandefrihet och i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns

ett särskilt skydd för tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier. Detta betyder dock inte att vad som helst får uttryckas. Straffansvaret för hets mot folkgrupp är exempel på en begränsning av de nämnda friheterna.

Enligt 16 kap. 8 § brottsbalken är det straffbart som 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 eller sexuell läggning. Straffet är fängelse i högst två år. I ringa fall är straffet böter. Om brottet är grovt döms 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.

Hets mot folkgrupp utgör även ett tryck- och yttrandefrihetsbrott och är därigenom straffbart också om det begås genom tryckt skrift eller något annat grundlagsskyddat medium (7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen).

Straffansvaret för hets mot folkgrupp infördes 1948 och har ändrats vid flera tillfällen, t.ex. 2003 när det utvidgades så att det även omfattar hot och uttryck för missaktning med anspelning på sexuell läggning. Regeringen har föreslagit att också könsöverskridande identitet eller uttryck ska läggas till i straffbestämmelserna. De ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:59). Riksdagen har som vilande antagit förslaget till ändring i tryckfrihetsförordningen och skjutit upp behandlingen av förslaget till ändring i brottsbalken till nästa riksmöte (bet. 2017/18:KU14 och 2017/18:KU16, rskr. 2017/18:281 och 2017/18:336).

*... har visat sig kunna tillämpas på många situationer ...*

Lagtexten preciserar inte vilka olika former av uttalanden och andra meddelanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Av förarbetena framgår dock att meddelanden inte behöver vara verbala utan även kan bestå i t.ex. gester eller bilder (prop. 1970:87

s. 73). Genom rättspraxis har det också klarlagts att det inte krävs att meddelandet uttryckligen innehåller något kränkande omdöme om en viss grupp. Exempelvis har Högsta domstolen konstaterat att texten ”Zigenare får ej beträda campingen” på en skylt vid infarten till en campingplats indirekt uttryckte ett omdöme om romers egenskaper och uppträdande som måste anses nedsettande för folkgruppens anseende. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp (NJA 1982 s. 128).

Rättsläget ansågs tidigare vara oklart när det gäller frågan om huruvida bärandet av vissa symboler är ett sådant uttryck som kan falla under straffansvaret. Att så kan vara fallet klargjordes dock i en dom från Högsta domstolen i ett mål där den åtalade bland människor på allmän plats hade burit vissa märken på sin klädsel med anknytning till nationalsocialistiska rörelser. Genom att bära märkena – som bl.a. föreställde den s.k. odalrunan samt en örn och en lagerkrans – bland andra människor ansåg Högsta domstolen att den åtalade hade spridit ett budskap som uttryckte missaktning av människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska (NJA 1996 s. 577).

Frågan om att införa ett särskilt straffsanktionerat förbud mot användning av vissa symboler har övervägts tidigare. Före 1996 års rättsfall föreslogs i departementspromemorian Förbud mot rasistiska symboler m.m. att lagen om förbud mot politiska uniformer skulle upphävas och ersättas med en ny straffbestämmelse i brottsbalken (Ds 1996:33). Enligt förslaget skulle det vara straffbart att, på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt, offentligt bära eller annars offentligt bruka symboler som kan förknippas med allvarlig förföljelse av en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Straffansvaret skulle inte omfatta den som gör sig skyldig till hets mot folkgrupp. Promemorian remissbehandlades men regeringen gjorde därefter, i kommittédirektiven Brottslighet med anknytning till vissa organisationer, m.m. (dir. 1998:66), bedömningen att det med hänsyn till utgången i NJA 1996 s. 577 för närvarande inte fanns något behov av ett specifikt förbud mot att bära rasistiska symboler.

*... men tillämpningen måste ta hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna*

Lagstiftningen om hets mot folkgrupp innebär inte att varje uttryck för missaktning för en skyddad grupp är straffbelagt. Förarbetena betonar att hetsbrottet inte är avsett att hindra en fri och saklig debatt om de grupper som skyddas, och för straffbarhet krävs att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion (se senast prop. 2017/18:59 s. 41). Det kan i det enskilda fallet vara nödvändigt att överväga att inte döma för hets mot folkgrupp därför att omständigheterna är sådana att en fällande dom skulle strida mot grundlag eller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Således har Högsta domstolen ogillat ett åtal sedan den med beaktande av Europadomstolens praxis funnit att en konventionsenlig tolkning av brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp gav anledning till en mer restriktiv tillämpning än vad förarbetena gav uttryck för. Åtalet gällde nedsättande uttalanden om homosexuella som en pingstpastor gjort i en predikan under rubriken "Är homosexualitet en medfödd drift eller onda makters spel med människor" (NJA 2005 s. 805).

I ett annat avgörande fann Högsta domstolen att en konventionsenlig tillämpning av bestämmelsen tillät att de tilltalade dömdes för hets mot folkgrupp. De hade tillsammans och i samråd spridit ett hundratal flygblad på en skola. På flygbladen beskrevs homosexualitet som promiskuöst och som orsak till hiv och aids och det fanns ett påstående om att, som det uttrycktes i flygbladen, "homosexlobbyn" försöker avdramatisera pedofili (NJA 2006 s. 467). Fallet prövades av Europadomstolen som fann att den fällande domen innebar en inskränkning av yttrandefriheten men menade att inskränkningen inte varit oproportionerlig i förhållande till det legitima ändamålet och att de skäl som Högsta domstolen lagt till grund för åtgärderna varit relevanta och tillräckliga. Inskränkningen av yttrandefriheten kunde därför av de nationella myndigheterna anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att skydda andras goda namn och rykte samt

rättigheter (Vejdeland m.fl. mot Sverige, dom den 9 februari 2012 i mål nr 1813/07).

### **Uppdraget att sammanställa praxis om hur straffansvaret för hets mot folkgrupp har tillämpats i fråga om symboler**

De senaste åren har extremistiska organisationer framför allt inom vit makt-miljön tagit allt större plats i det offentliga rummet.

Detta har aktualiserat en debatt bl.a. om tillämpningsområdet för kriminaliseringen av hets mot folkgrupp och hur bärandet av rasistiska och liknande symboler bör bedömas straffrättsligt. Diskussionerna har framför allt gällt den s.k. tyrrunan som bl.a. har syns på fanor vid demonstrationer. Tyrrunan uppges stå för kamp och seger. Symbolen användes av Hitlers nazister och har efter andra världskriget fortsatt att användas av några av de mest militanta nazistiska organisationerna.

En förutsättning för ett väl fungerande, tryggt och demokratiskt samhälle är att det finns möjligheter att motverka hatbrott, något som förutsätter att lagstiftningen, t.ex. om hets mot folkgrupp, är ändamålsenligt utformad. Enligt regeringens mening finns det mot denna bakgrund behov av en genomgång av domstolarnas praxis för att få en bild av hur straffansvaret för hets mot folkgrupp hittills har tillämpats i fråga om symboler. Av intresse är bl.a. vilken typ av symboler domarna omfattar, hur domstolarna har resonerat vid bedömningen av om bärandet av en viss symbol kan utgöra hets mot folkgrupp och hur andra omständigheter kring bärandet av symbolerna har vägts in i den bedömningen. Mot bakgrund av att Justitiekanslern är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område finns det anledning att låta en sådan genomgång omfatta också Justitiekanslerns beslut.

Utredaren ska därför

- göra en genomgång av domstolarnas och Justitiekanslerns praxis avseende hur straffansvaret för hets mot folkgrupp hittills har tillämpats i fråga om symboler.

### **Uppdraget att överväga om den nuvarande straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler är ändamålsenligt utformad**

Det är viktigt att lagstiftningen effektivt kan motverka sådana rasistiska och liknande uttryck som lagstiftningen om hets mot folkgrupp tar sikte på, även i de fall där uttrycken består i användning av symboler. Med utgångspunkt i praxisgenomgången finns det därför anledning att låta utredaren ta ställning till om den nuvarande straffrättsliga regleringen är ändamålsenligt utformad i fråga om vissa symboler.

Det finns vidare skäl för utredaren att överväga behovet av och förutsättningarna för att förtydliga eller komplettera dagens lagstiftning. Det krävs en noggrann avvägning mellan å ena sidan nyttan av att utvidga det straffbara området och å andra sidan intresset av en så vidsträckt tryck- och yttrandefrihet som möjligt. En utvidgning av det straffbara området måste vara förenlig med de krav som våra grundlagar uppställer och de krav som följer av Europakonventionen och andra internationella åtaganden.

Ett alternativ som utredaren kan överväga är att justera straffansvaret för hets mot folkgrupp i något avseende. En utgångspunkt är i så fall att tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp även fortsättningsvis bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse fullt ut.

Utredaren kan även överväga alternativet att införa ett särskilt förbud mot offentlig användning av vissa symboler som komplement till straffansvaret för hets mot folkgrupp. Ett sådant särskilt straffstadgande skulle kunna innebära en tydligare och mer ändamålsenlig avgränsning av det straffbara området. Det skulle också kunna ha ett viktigt signalvärde. Samtidigt måste det beaktas att en sådan reglering i betydande omfattning skulle komma att överlappa med straffansvaret för hets mot folkgrupp. Det är visserligen möjligt att undvika en dubbelreglering genom att låta straffansvaret omfatta endast sådana gärningar som faller utanför tillämpningsområdet för hetsbrottet, men en sådan lösning kan väntas medföra tillämpningssvårigheter i fall där hetsbrottets räckvidd är oklar. Den kan också tänkas innebära att praxisbildningen kring hets mot folkgrupp hämmas.

Det står utredaren fritt att föreslå att ett nytt straffstadgande ska gälla även på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om den nuvarande straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler är ändamålsenligt utformad,
- överväga behovet av och förutsättningarna för att förtydliga eller komplettera dagens lagstiftning, och
- lämna författningsförslag om utredaren kommer fram till att lagstiftningen bör ändras.

### **Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska anmäla till Justitiedepartementet om han eller hon anser att det finns skäl att lämna förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen så att det till stöd för utredarens arbete i så fall kan inrättas en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Förslagets konsekvenser ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Justitiedepartementet)