



Kommittédirektiv

Kriminalisering av förnekande av Förintelsen och av vissa andra brott

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

Samhället har ett ansvar för att kunskap om Förintelsen och andra folkmord förs vidare och för att hindra att något liknande händer igen. Många av Förintelsens överlevande har nu gått ur tiden och kan inte längre genom sina personliga vittnesmål stärka motståndskraften mot falska påståenden om att Förintelsen inte har ägt rum.

I Sverige finns ett starkt straffrättsligt skydd mot hatpropaganda på rasistiska grunder, bl.a. genom straffansvaret för hets mot folkgrupp. Det kan dock ifrågasättas om lagstiftningen tillräckligt tydligt ger uttryck för samhällets avståndstagande från bl.a. förnekelse av Förintelsen. Europeiska kommissionen har också ifrågasatt det svenska genomförandet av EU-rättsliga bestämmelser om kriminalisering av offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av folkmord och vissa andra brott.

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför

- ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet,

- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, och
- för det fall kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, ta ställning till om straffansvaret även ska gälla på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

Att förneka Förintelsen kan vara hatpropaganda

För den som har överlevt ett folkmord eller berörs av det på annat sätt kan det vara en oerhörd kränkning att höra någon påstå att folkmordet inte har ägt rum. Det gäller i synnerhet när förnekandet inte sker av okunskap utan i själva verket syftar till att kränka eller hetsa mot den grupp som drabbats av folkmordet i fråga. Så är fallet med många av de felaktiga uppgifter om Förintelsen som har cirkulerat under lång tid. De lögner som sprids kan t.ex. handla om att judarna har hittat på eller överdrivit omfattningen av Förintelsen. Det är i de fallen fråga om falska påståenden som ingår i en bredare antisemitisk berättelse.

Den digitala utvecklingen innebär att all slags hatpropaganda lätt kan få stor spridning, även påståenden av det nu aktuella slaget. Tyvärr finns det också många människor som är mottagliga för sådan propaganda. En motvikt till propagandan är berättelserna från de överlevande. När det gäller Förintelsen har överlevande besökt t.ex. skolor och berättat om sina egna erfarenheter av nazisternas grymma brott. Många av Förintelsens överlevande har nu gått ur tiden och det finns allt färre kvar som genom sina personliga vittnesmål kan stärka motståndskraften mot hatpropagandan. Ansvar för att minnas Förintelsen och föra vidare de överlevandes berättelser till kommande generationer vilar på samhället som helhet. Detsamma gäller ansvaret för att uppmärksamma andra folkmord och ansvaret för att hindra något liknande från att hända igen. Regeringen genomför flera insatser för hågkomst av Förintelsen samt bekämpande av antisemitism men mer behöver göras.

I Sverige är det inte straffbart att enbart förneka t.ex. ett folkmord eller ett brott mot mänskligheten. Däremot kan det vara brottsligt om det exempelvis sker under former som innebär uttryck för missaktning för en folkgrupp med anspelning på t.ex. trosbekännelse eller etniskt ursprung. Det kan då

vara fråga om hets mot folkgrupp. Regeringens uppfattning är att lagstiftningen på det här området är vidsträckt. Det framgår t.ex. av ett rättsfall som gällde uttalanden i ett närradioprogram som bl.a. ifrågasatte att Förintelsen ägt rum och där uttalandena fått en sådan utformning att de enligt hovrätten klart uttryckte missaktning för den judiska folkgruppen som sådan och var att bedöma som hets mot folkgrupp (RH 1991:20).

Rasismrambeslutet kräver kriminalisering av att förneka folkmord m.m.

EU:s straffrättsliga instrument i arbetet mot rasism är det s.k. rasismrambeslutet (rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen). Genom rambeslutet har EU:s medlemsstater åtagit sig att kriminalisera viss rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda. Vid sidan av mer allmänna bestämmelser om sådan propaganda finns ett åtagande att kriminalisera offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av vissa brott när detta görs under vissa närmare angivna omständigheter.

De brott som avses är dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, dvs. stadgan för de s.k. Nürnberggrättegångarna mot nazistiska krigsförbrytare efter andra världskriget.

Inför att rambeslutet skulle antas gjordes bedömningen att den svenska lagstiftningen uppfyller de krav som rambeslutet ställer och att de gärningar som omfattas av rambeslutet, däribland de som avser förnekelse m.m., är straffbara i Sverige enligt bestämmelserna om hets mot folkgrupp, uppvigling och olaga hot. Vid bedömningen beaktades möjligheten enligt rambeslutet att straffa endast gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.

Brottet hets mot folkgrupp är centralt för genomförandet av rambeslutet. Det har ett vitt tillämpningsområde och kan tillämpas om en person i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med

anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Sveriges genomförande av rasismrambeslutet har ifrågasatts

Europeiska kommissionen har genom en formell underrättelse den 18 februari 2021 gjort gällande att Sverige bl.a. har underlåtit att anta lagstiftning som införlivar rambeslutets bestämmelser om offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande, eller under alla omständigheter att anmäla sådana bestämmelser till kommissionen. Kommissionen konstaterar i den formella underrättelsen att brottsbalken inte innehåller något omnämnande av gärningen offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott eller något omnämnande av de folkmord och andra brott som gärningen ska avse.

I svaret till kommissionen försvarar regeringen Sveriges sätt att genomföra rambeslutet genom en mer generell reglering än rambeslutets bestämmelser. Samtidigt anges att regeringen, i syfte att tillmötesgå kommissionen, anser att det finns skäl att låta utreda om det är möjligt att komplettera befintlig strafflagstiftning med en mer uttrycklig kriminalisering av de nu aktuella gärningarna. Även om regeringen vidhåller uppfattningen att gärningarna är straffbara enligt mer generella bestämmelser anförs att det skulle kunna finnas ett värde i att införa en straffbestämmelse som uttryckligen tar sikte på gärningarna ifråga.

Uppdraget att utreda ett särskilt straffansvar för bland annat förintelseförnekelse

Det kan ifrågasättas om den nuvarande lagstiftningen innebär ett tillräckligt tydligt avståndstagande från bl.a. förnekelse av folkmord. Kommissionens formella underrättelse kan sägas ge visst stöd för den uppfattningen. Även om det är regeringens uppfattning att Sverige lever upp till sina åtaganden enligt rambeslutet, visar kommissionens synpunkter att det inte nödvändigtvis står klart för var och en att t.ex. förnekelsegärningar kan vara straffbara. Det kan ses som en brist. Vidare finns det anledning att försöka undvika att det överträdelseärende som har inletts resulterar i en fördragsbrottstalan mot Sverige i EU-domstolen. Det finns därför anledning att förutsättningslöst överväga om det i svensk rätt bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som avses i rasismrambeslutet.

Ett ställningstagande till att införa ny kriminalisering måste föregås av noggranna överväganden.

En utvidgning av det straffbara området måste för det första vara förenlig med de krav som regeringsformen uppställer och de krav som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och andra internationella åtaganden.

Yttrande- och informationsfriheten i regeringsformen innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor liksom att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Dessa friheter är grundläggande i den svenska demokratin. Yttrandefriheten skyddar enskildas rätt att uttrycka också sådant som kan uppfattas som stötande och chockerande. Yttrande- och informationsfrihetens centrala ställning innebär att möjligheterna till undantag från dessa friheter måste ges en restriktiv tolkning. Det gäller särskilt yttrandefriheten i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter, som utgör dessa friheters kärna.

Yttrande- och informationsfriheten får genom lag begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vidare får yttrande- och informationsfriheten endast begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott eller i övrigt av särskilt viktiga skäl. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Vid ett ställningstagande till att införa ny kriminalisering måste det även beaktas att en sådan reglering i betydande omfattning skulle komma att överlappa straffansvaret för hets mot folkgrupp. Det är visserligen möjligt att undvika en dubbelreglering genom att låta straffansvaret omfatta endast

sådana gärningar som faller utanför tillämpningsområdet för hetsbrottet, men en sådan lösning kan medföra tillämpningssvårigheter i fall där hetsbrottets räckvidd är oklar. Den kan också tänkas innebära att praxisbildningen kring hets mot folkgrupp hämmas.

Rambeslutet tillåter att kriminaliseringen begränsas på olika sätt. Skyldigheten att kriminalisera gäller till att börja med enbart gärningar som riktas mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Den är också begränsad till gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

Medlemsstaterna kan vidare välja att straffa endast gärningar som begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande. En medlemsstat får dessutom göra ett uttalande om att den endast kommer att göra förnekande eller flagrant förringande straffbart om det brott som förnekas eller förringas har fastställts genom ett slutligt beslut av en domstol i medlemsstaten eller en internationell domstol.

För det fall kommittén kommer fram till att det i brottsbalken bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa brott, ska kommittén vid utformningen av ett sådant straffansvar överväga om och i så fall hur Sverige bör använda de angivna begränsningsmöjligheterna som finns i rasismrambeslutet.

Enligt vad som uttryckligen anges i rambeslutet medför det inte ett krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Detta innebär bl.a. att Sverige inte är skyldigt att på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område införa lagstiftning i enlighet med rambeslutets krav.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett särskilt straffansvar i brottsbalken för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa brott finns det dock anledning att ta ställning till om det nya brottet

också bör föras in i tryckfrihetsförordningens brottskatalog och därmed bli ett tryck- och yttrandefrihetsbrott. Vid den bedömningen finns det skäl att beakta att lagstiftarens utgångspunkt hittills har varit att tryck- och yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp bör motsvara brottsbalkens straffbestämmelse fullt ut.

Även om kommittén i första hand ska ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som avses i rasismrambeslutet så står det kommittén fritt att även ta ställning till om ett sådant straffansvar också bör omfatta vissa andra allvarliga brott mot folkrätten, t.ex. aggressionsbrottet enligt Romstadgan.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av dels folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i Internationella brottmålsdomstolens stadga, dels brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som de definieras i Internationella militärtribunalens stadga, med beaktande av de begränsningsmöjligheter som finns i rasismrambeslutet,
- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, och
- för det fall kommittén kommer fram till att ett särskilt straffansvar bör införas, ta ställning till om straffansvaret även ska gälla på det område som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och i så fall lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvenser som ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Frågor om utformningen av grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten är av stor betydelse för den fria åsiktsbildningen och därmed också för det svenska statsskicket. I Sverige har sedan länge bred politisk enighet eftersträvats inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Vid övervägandena av den grundlagsfråga som omfattas av uppdraget ska kommittén därför eftersträva ett resultat som har bred parlamentarisk förankring.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 april 2023.

(Justitiedepartementet)