

U 76/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens meddelande (Ett mer inkluderande och skyddande Europa: Utvidgning av förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott) och dess bifogade utkast till rådets beslut

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens meddelande av den 9 december 2021 (Ett mer inkluderande och skyddande Europa: Utvidgning av förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott) med bilagor samt en promemoria om dessa.

Helsingfors den 20 januari 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsråd Janne Kanerva

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
10.1.2022

EU/2021/1399

EUROPEISKA KOMMISSIONENS MEDDELANDE (ETT MER INKLUDERANDE OCH SKYDDANDE EUROPA: UTVIDGNING AV FÖRTECKNINGEN ÖVER EU-BROTT TILL ATT OMFATTA HATPROPAGANDA OCH HATBROTT) OCH DESS BIFOGADE UTKAST TILL RÅDETS BESLUT

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 9 december 2021 meddelandet om *Ett mer inkluderande och skyddande Europa: Utvidgning av förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott* (COM(2021) 777 final). I meddelandet anges motiveringar till att den s.k. förteckningen över EU-brott i artikel 83.1 stycke 2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska utvidgas till att omfatta även hatpropaganda och hatbrott. Som bilaga till meddelandet finns utkastet till rådets beslut om att utvidga brottsförteckningen enligt ovan i enlighet med stycke 3. Utvidgningen av förteckningen över EU-brott är en förutsättning för att kommissionen i det andra skedet kan göra förslaget om hatpropaganda och hatbrott till ett direktiv.

Enligt artikel 83.1 stycke 1 i FEUF får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om definitionen av brott och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller konsekvenser eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder.

Enligt artikel 83.1 stycke 2 i FEUF är dessa brottsområden terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet.

Enligt artikel 83.1 stycke 3 i FEUF får rådet med hänsyn till brottslighetens utveckling anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i denna punkt. Rådet fattar sitt beslut med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Med avseende på hatpropaganda och hatbrott finns redan rådets rambeslut på EU-nivå om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (2008/913/RIF, nedan "rambeslutet") som antagits före Lissabonavtalet trätt i kraft enligt artikel 29, 31 och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen. Enligt artikel 1.1 a i rambeslutet ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att följande avsiktliga gärningar blir straffbara: 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 led b ska en led a begången handling bestående av offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material bli straffbar.

Enligt artikel 1.1 c och d i rambeslutet ska offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av vissa brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser 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, 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.

Enligt artikel 4 i rambeslutet ska medlemsstaterna för andra brott än de som avses i artiklarna 1 och 2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv betraktas som en försvårande omständighet eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktionerna.

Kommissionens initiativ till att utvidga brottsförteckningen hänför sig till många åtgärder som genomförts mot hatpropaganda inom EU de senaste åren. Av dessa hänför sig särskilt *Jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025* och *EU:s handlingsplan för demokrati* till initiativet och i vilka det konstateras att kommissionen år 2021 tar initiativ för att lägga till hatpropaganda och hatbrott till EU-brottsförteckningen. Kommissionens meddelanden om strategin och handlingsplanen har överlämnats till riksdagen för behandling genom E-skrivelserna E 12/2021 rd och E 18/2021 rd.

I sitt utlåtande om nämnda E-skrivelser konstaterar riksdagens lagutskott (LaUU 7/2021 rd, s. 8–10) att lagutskottet anser att det aktiva bekämpandet av hatbrott och olaglig hatpropaganda även med straffrättsliga metoder är ett viktigt mål som ska stödas. Lagutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att kommissionens initiativ till att komplettera förteckningen över EU-brott i artikel 83.1 i FEUF i princip är mycket viktigt. Enligt lagutskottet är det motiverat att initialt förhålla sig avvaktande till att utvidga EU:s straffrättsliga behörighet eftersom straffrätt traditionellt ansetts vara ett rättsområde som är särskilt nära kopplat till den nationella suveräniteten. Utskottet betonar också betydelsen av en exakt definition av EU:s straffrättsliga behörighet. Det ska även bedömas om hatbrott och olaglig hatpropaganda rättsligt kan jämföras med brotten som räknas upp i artikel 83.1 i FEUF. Utskottet förbehåller sig rätten att bedöma ärendet senare på nytt eftersom det slutliga ställningstagandet kan tas först då kommissionens initiativ har antagits och då det finns tillgång till tillräckligt med information för att bedöma ärendet.

Efter meddelandena som behandlats av riksdagen har kommissionen inhämtat information om medlemsstaternas strafflagstiftning avseende hatpropaganda och hatbrott genom offentlig konsultation som även Finland har deltagit i. Som stöd för sitt initiativ har kommissionen dessutom samlat information från rapporter från EU:s byrå för grundläggande rättigheter och andra undersökningar som nu presenteras i meddelandet som behandlas.

I samband med antagandet av Lissabonfördraget godkände Finland även förfarandet för bemyndigande i artikel 83.1 stycke 3 i FEUF. Fördraget antogs genom inskränkt grundlagsordning bland annat på grund av artikeln i fråga eftersom den ger rådet behörighet att besluta om omfattningen av unionens befogenheter (RP 23/2008 rd och GrUU 13/2008 rd). Utövandet av behörigheten innebär således inte längre att befogenheten överförs till unionen utan överföringen skedde redan i samband med antagandet av Lissabonfördraget genom införandet av fullmaktsklausulen i stycket. Juridiskt är frågan nu om kriterierna för att utvidga förteckningen över EU-brott enligt artikel 83.1 i FEUF till att omfatta hatpropaganda och hatbrott uppfylls.

Behandlingen av kommissionens initiativ är ett väldigt viktigt projekt för Frankrike som inleder sin period som EU-ordförandeland den 1 januari 2022 och varför förhandlingarna i rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter (FREMP) inleds genast i början av januari 2022. Avsikten är att förhandlingarna så fort som möjligt tas till ministernivå. Om förteckningen över EU-brott utvidgas ger kommissionen i det andra skedet ett förslag till direktiv om hatpropaganda och hatbrott. Det finns ingen information om direktivförslagets tidtabell i det här skedet.

2 Meddelandet och dess bilaga till behandling i riksdagen genom U-skrivelse

Vid beredningen av ärendets överlämnande till riksdagen för behandling har statsrådet begrundat vilket förfarande som ska iakttas i ärendet. Det här är ett exceptionellt ärende med nära koppling till ett eventuellt framtida lagförslag från kommissionen.

Enligt 96 § i grundlagen används statsrådets U-skrivelser i situationer där det är fråga om förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Enligt 97 § 1 mom. ska riksdagens stora utskott få en utredning om beredningen av andra ärenden i Europeiska unionen, vilket genomförs med E-skrivelse.

De ärenden som avses i 96 § i grundlagen och som faller inom riksdagens behörighet är sådana ärenden som skulle falla inom riksdagens behörighet om Finland inte var medlem i Europeiska unionen. Ärenden som till sitt innehåll faller inom riksdagens behörighet är särskilt ärenden som faller inom lagstiftningens område. E-skrivelser används särskilt då det är fråga om andra principiellt, politiskt eller ekonomiskt betydande EU-ärenden. Enligt 97 § i grundlagen ges vanligtvis information om sådana EU-ärenden som föregås av antagande av egentliga lagförslag.

Kommissionens meddelande med bilagor gäller straffbeläggandet av hatpropaganda och hatbrott vilket i Finland genomförs genom lagstiftningen. Det aktuella beslutet av rådet medför inte ännu några innehållsmässiga ändringar i Europeiska unionens straffrättsliga lagstiftning som förpliktar medlemsstaterna, utan dessa skulle komma i ett eventuellt andra skede av direktivförslaget. Rådets beslut har dock ett nära samband med det efterföljande lagstiftningsförslaget i EU:s lagstiftningsprocess eftersom man genom beslutet skulle använda den behörighet som tilldelats rådet enligt artikel 83.1 stycke 3 i FEUF för att utvidga unionens befogenhet så att det kommande lagstiftningsförslaget är möjligt. Dessutom kan man på grundval av kommissionens initiativ redan dra vissa slutsatser om de eventuella ändringarna i EU-lagstiftningen avseende hatpropaganda och hatbrott som förpliktar medlemsstaterna. I utkastet till rådets beslut är inledningen, som påverkar innehållet i direktivförslaget efter beslutet, av stor betydelse.

Även om kommissionens meddelanden som föregår lagförslag vanligtvis behandlas som E-skrivelser har man, även med beaktande av ärendets grundläggande betydelse, i det här ärendet beslutat att överlämna kommissionens meddelande som motiverar rådets beslut och det nära relaterade utkastet till rådets beslut för behandling till riksdagen genom statsrådets U-skrivelse.

3 Initiativets huvudsakliga innehåll

3.1 Kommissionens meddelande

Kommissionen har i sitt meddelande presenterat följande motiveringar till sitt initiativ avseende rådets beslut:

1. Inledning

Bekämpningen av hatpropaganda och hatbrott är en del av kommissionens åtgärder för att främja EU:s centrala värderingar och säkerställa att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna iakttas. Alla former och uttryck av hat och intolerans strider mot värderingarna avseende människovärdet, friheten, demokratin, jämställdheten, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheterna för personer som tillhör minoriteter. Samtidigt är yttrandefriheten en av grundpelarna i ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle

och måste ha ett starkt skydd. Genom åtgärderna ska en hög säkerhetsnivå säkerställas för att förhindra och bekämpa brott, rasism och främlingsfientlighet.

Hatpropaganda och hatbrott påverkar inte endast enskilda offer och deras samhällen genom att orsaka dem lidande och begränsa deras grundläggande rättigheter och friheter, utan även hela samhället. Hatpropagandan och hatbrotten har ökat kraftigt i Europa de senaste årtiondena. Den ökade användningen av internet och sociala medier har även ökat hatpropagandan på nätet under årens lopp. Covid-19-pandemin har skapat en atmosfär där hatpropagandan har blommat.

2. Initiativets bakgrund

2.1. Institutionell kontext

Kommissionen lägger fram initiativet på grundval av artikel 17.1 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och i enlighet med tvåstegsförfarandet som avses i artikel 83.1 i FEUF.

I det första skedet antar rådet, efter godkännande från Europaparlamentet, ett enhälligt beslut som definierar hatpropaganda och hatbrott som ett brott som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i FEUF. I det andra skedet kan kommissionen föreslå ett direktiv som fastställer minimiregler för definitionerna och följderna för hatpropaganda och hatbrott som Europaparlamentet och rådet antar genom ordinarie lagstiftningsförfarande. Det här initiativet gäller det första skedet och begränsar inte eventuella åtgärder i det andra skedet.

Då rådets beslut har antagits utövar kommissionen sin initiativrätt i enlighet med kraven på bättre lagstiftning. Kommissionen gör en konsekvensbedömning för att noggrant bedöma olika alternativ. Kommissionen fäster särskild uppmärksamhet vid utvecklingen av fenomenen kring hatpropaganda och hatbrott. Vid utarbetandet av en sådan här lagstiftning hör kommissionen medlemsstaterna och Europaparlamentet samt ordnar även ett omfattande hörande av alla intressentgrupper i fråga.

2.2. Bekämpningen av hatpropaganda och hatbrott som EU:s tyngdpunkt

Rådets rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (2008/913/RIF) utgör redan nu en ram på EU-nivå som möjliggör starka gemensamma åtgärder mot rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda och hatbrott. Kommissionen stöder medlemsstaternas åtgärder för att effektivt genomföra rambeslutet.

Det här initiativet är en del av en mer omfattande åtgärdshelhet inom EU med vilken olaglig hatpropaganda samt våldsamma extremistiska rörelser och terrorism på nätet bekämpas, inklusive EU:s uppförandekoder för att bekämpa olaglig hatpropaganda på nätet, förordningen om ingripande i terrorisminnehåll på nätet och EU Internet Forum. Andra åtgärder är direktivet om audiovisuella medietjänster, förslaget till rättsakt om digitala tjänster, EU:s handlingsplan för bekämpning av rasism 2020–2025, EU:s strategi för att bekämpa antisemitism och främja judiskt liv, jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025, jämställdhetsstrategin 2020–2025, det kommande direktivförslaget om förhindrande och bekämpande av våld mot kvinnor och familjevåld, strategin för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030, strategin för brottsoffers rättigheter 2020–2025 och offerdirektivet.

3. Behovet att utvidga förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott

3.1. Hatpropaganda och hatbrott som ett brottsområde

Hatpropaganda och hatbrott betraktas som ett klart brottsområde på internationell nivå. Redan år 1997 konstaterade Europarådet i sin rekommendation att hatpropaganda uppviglar till hat som riktas mot individer eller grupper definierade av vissa skyddade egenskaper. Definitionen av hatpropaganda finns i rekommendationen från år 2015 av Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) och definitionen av hatbrott i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

I rambeslutet stärks de straffrättsliga definitionerna för de allvarligaste formerna av rasism och främlingsfientlighet. I hatpropaganda och hatbrott motiveras gärningsmannens handlingar av fördomar. Gärningsmannens motiv är centrala för att särskilja dessa brott från andra brott och för att fastställa hur allvarliga de är med beaktande av dessa brotts specifika konsekvenser för enskilda offer, grupper och samhället i stort.

Hat är det väsentliga draget för både hatpropaganda och hatbrott. Med beaktande av de karaktäristiska särdragen för hatpropaganda och hatbrott, dvs. hat riktat mot sådana personer eller grupper som har (eller uppfattas ha) skyddade egenskaper, kan hatpropaganda och hatbrott betraktas som ett "brottsområde" såsom avses i artikel 83.1 i FEUF.

3.2. Hatpropaganda och hatbrott som ett område med särskilt allvarlig brottslighet

3.2.1. Konsekvenser för gemensamma värden

Hatpropaganda och hatbrott är särskilt allvarliga brott eftersom de har skadliga konsekvenser för individer och samhället vilket försämrar EU:s grund. Hatpropaganda och hatbrott strider mot EU:s gemensamma värden och grundläggande fri- och rättigheter vilka fastställs i artikel 2 och 6 i FEU och i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har konsekvent bekräftat i sin rättspraxis att sådana handlingar är särskilt allvarliga med beaktande av dess konsekvenser för värderingarna och de grundläggande fri- och rättigheterna.

3.2.2. Skadliga konsekvenser för enskilda offer och deras grupper

Hatpropaganda och hatbrott kränker offrens grundläggande fri- och rättigheter till mänskligt värde och jämställdhet. De har allvarliga och ofta långvariga konsekvenser för offrens fysiska och psykiska hälsa och välbefinnande. Offer för hatbrott är tvungna att leva i rädsla för att upprepade gånger falla offer för hatbrott och grupper i mest utsatt ställning, såsom äldre, barn och personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning känner sig mer utsatta för hatpropaganda då de kommunicerar på nätet i det dagliga livet. Offer för hatpropaganda utsätts även för politisk och social marginalisering. Brotten baserade på hat sänder budskap om avvisande och förnekande av värderingar till hela grupper och samhällen och dessa grupper och samhällen samt de personer som tillhör dem är rädda och känner sig hotade av att bli utsatta för angrepp i framtiden.

3.2.3. Skadliga konsekvenser för samhället

Hatpropaganda och hatbrott har också en stark samhällelig dimension. De hotar demokratiska värderingar, social stabilitet och fred, ökar sociala klyftor, försvagar social samhörighet och utlöser hämndaktioner som leder till våld och motvåld.

Hatpropaganda och hatbrott inverkar skadligt på de grundläggande fri- och rättigheterna. Hat förgiftar den politiska dialogen och inverkar på medborgarnas vilja att delta i politiken och vara aktiva i offentligt synliga tjänste- och förtroendeuppdrag. Utöver konflikter kan hatpropaganda även leda till hatbrott. Bevisen pekar på en "hatpyramid" eller "skadetrappa". Undersökningar

visar också att hatpropaganda i sociala medier ökar brott mot minoriteter i den fysiska världen. Att exponeras eller bli utsatt för hatpropaganda kan även främja radikaliserings och våldsamma extremiströrelser.

3.2.4. Hatpropagandans och hatbrottens omfattning

Av hbtqi-personerna som svarade på enkäten från EU:s byrå för grundläggande rättigheter indikerade 11 procent att de blivit utsatta för fysiska eller sexuella överfall för att de är hbtqi-personer. Hatpropaganda och hatbrott mot personer med asiatisk bakgrund, särskilt från Kina, har ökat under covid-19-pandemin. Enligt en undersökning om antisemitism som byrån för grundläggande rättigheter gjorde år 2018 är 40 procent av judarna inom EU rädda för att bli utsatta för fysiska överfall. Enligt byrån för grundläggande rättigheters undersökning år 2017 hade 27 procent av muslimerna upplevt trakasserier som grundade sig på hat under de senaste 12 månaderna.

Kvinnor och särskilt unga kvinnor blir utsatta för könsbaserad hatpropaganda både på och utanför nätet. Enligt en världsomfattande undersökning som gjordes år 2020 hade 52 procent av unga kvinnor och flickor upplevt nätvåld, såsom hot.

FN uttryckte sin oro för hatpropagandan mot äldre. Personer med funktionsnedsättning löper större risk än andra att bli utsatta för våldsbrott, även hatbrott, eller hatpropaganda.

Dessa siffror är bara toppen på isberget eftersom alla fall inte anmäls och alla fall inte registreras, datainsamlingsmetoderna är inte heller jämförbara. Källorna visar till exempel att 88 procent av de hatbaserade fysiska överfallen mot romer inte har anmälts och att 79 procent av de judiska personerna som utsatts för antisemitiska trakasserier inte anmälde de allvarligaste fallen till polisen eller annan organisation. Endast 21 procent av fallen med fysiskt eller sexuellt våld mot hbtqi-personer anmälde.

3.2.5. Straffrättsligt svar i medlemsstaterna

Som ett resultat av genomförandet av rambeslutet har hatpropaganda kriminaliserats i alla medlemsstater på grundval av ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Medlemsstaterna har dessutom kriminaliserat hatpropaganda som även riktar sig till andra skyddade egenskaper.

Även hatbrott har i stor utsträckning kriminaliserats i medlemsstaterna, antingen som självständiga brott avseende vissa brott eller som en allmän försvårande omständighet i alla brott som påverkas av fördomar. Medlemsstaterna har även kriminaliserat andra hatbrott än de som grundar sig på ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung.

3.3. Hatpropagandans och hatbrottens gränsöverskridande dimension

Hatpropagandans och hatbrottens gränsöverskridande dimension har identifierats enligt arten och konsekvenserna för dessa fenomen, samt även det särskilda behovet att bekämpa dessa på gemensamma grunder. Detta är tydligt när det gäller hatpropaganda på nätet. Den sprids snabbt och är tillgänglig för alla överallt. Hatmeddelanden som framförts på annat håll än på nätet har en gränsöverskridande dimension eftersom de är lätta att återge och sprida omfattande över gränserna.

Hatbrottens gränsöverskridande dimension är direkt kopplad till hatpropagandans gränsöverskridande dimension. Liksom hatpropaganda kan ideologierna bakom hatbrott utvecklas internationellt och snabbt delas på nätet. Hatbrott kan även skapa en atmosfär av rädsla eller sociala konflikter som kan spridas från en medlemsstat till en annan inom EU. Hatpropaganda och hatbrott kan även leda till radikaliserings och uppkomsten av gränsöverskridande extremistgrupper med enade ideologier. Samma fenomen kan leda till upprepade hatbrott i ett annat land eller till uppföljningsmodeller som efterliknar brott som först har begåtts i en annan medlemsstat.

Denna bakgrund framhäver det särskilda behovet av att bekämpa hatpropaganda och hatbrott på gemensamma grunder. Tryggandet av gemensamma värderingar förutsätter gemensamma åtgärder.

Om några få länder inte kriminaliserar hatpropaganda och hatbrott kan åtgärderna försvagas med vilka man effektivt ska ingripa i dessa fenomen och spridningseffekterna kan främjas. Om den gemensamma strategin för kriminalisering inte genomförs kan det också leda till bristfälligt och ojämnt skydd av offer för sådana handlingar runt om i EU. Ett splittrat tillvägagångssätt kan sända motstridiga budskap till allmänheten. Det särskilda behovet av att bekämpa hatpropaganda och hatbrott på gemensamma grunder hänför sig dessutom till enskilda medlemsstaters strävan efter att själva kriminalisera olika former av hatbrott och hatpropaganda, vilket orsakar fragmentering som leder till splittring och till att personer som kan falla offer för hatpropaganda och hatbrott inte har jämlika verksamhetsförutsättningar.

3.4. Utvecklingen inom brottsligheten

Enligt FN har hatpropaganda och uppvigling på och utanför nätet ökat alarmerande de senaste åren. Ökningen är kopplad till förändringarna i den sociala, ekonomiska och tekniska verksamhetsmiljön. Internet erbjuder en kanal med vars hjälp hatpropaganda vidsträckt kan spridas och lätt delas på nätet. Den starka spridningen av personer och grupper som representerar våldsamma extremistiska ideologier runt om i Europa är en av de faktorer som har bidragit till polariseringen och radikaliserings av samhället.

Covid-19-pandemin har skapat en atmosfär där hatpropagandan har blommat. Pandemin lyfte fram spänningar mellan generationerna och ökade antalet fientliga meddelanden på sociala medier som kan betraktas som hatpropaganda mot äldre personer. Våldet mot hbtqi-personer har ökat sedan pandemin började. För närvarande har 11 medlemsstater genomfört lagstiftningsförslag eller inlett processer för att i större utsträckning kriminalisera hatpropaganda och/eller hatbrott.

4. Mervärdet av att utvidga förteckningen över EU-brott

4.1. Effektivt svar på EU-nivå

Kommissionen anser att det här initiativet är det effektivaste svaret på de uppdagade utmaningarna på EU-nivå. Endast ett gemensamt initiativ på EU-nivå kan effektivt skydda de gemensamma värderingarna som fastställts i artikel 2 i FEU.

Med gemensamma åtgärder kan vi effektivt och konsekvent svara på utmaningarna som de gränsöverskridande karaktärerna för dessa två fenomen orsakar samt på deras omfattning och spridning. Med detta initiativ ingriper vi omfattande i det gränsöverskridande problemet med beaktande av medlemsstaternas nuvarande avvikande och splittrade straffrättsliga tillvägagångssätt och begränsade effekt på EU-nivå.

Endast ett gemensamt tillvägagångssätt inom EU för att kriminalisera hatpropaganda och hatbrott kan säkerställa ett enhetligt skydd för offer för sådana handlingar inom hela EU. Med gemensamma straffrättsliga åtgärder kan vi förbättra det ömsesidiga förtroendet och det juridiska samarbetet som är grundläggande principer för frihet, säkerhet och rättsområdet inom EU, med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna.

4.2. Brist på alternativ till utvidgning av förteckningen över EU-brott

Även om vissa brottsområden som räknas upp i artikel 83.1 i FEUF delvis kan vara överlappande har minimireglerna för definitionerna av och påföljderna för hatpropaganda och hatbrott tills vidare inte kunnat godkännas på EU-nivå. Det verkar som att endast en definition av hatpropaganda och hatbrott till ett nytt separat brottsområde kan möjliggöra ett effektivt och omfattande straffrättsligt tillvägagångssätt för dessa fenomen på EU-nivå.

Kommissionens initiativ iakttar subsidiaritetsprincipen som naturligt verkar ingå i uppfyllandet av kriterierna i artikel 83.1 i FEUF. Dessutom är initiativet proportionerligt med avseende på målet. Initiativet i sig medför inte någon ekonomisk eller administrativ börda för EU, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer eller medborgare.

5. Slutsats

Med meddelandet uppmanar kommissionen rådet att med Europaparlamentets godkännande främja detta initiativ och besluta om att utvidga förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott. I detta syfte har kommissionens initiativ till rådets beslut i enlighet med artikel 83.1 i FEUF bifogats till meddelandet.

3.2 Meddelandets bilaga om utkast till rådets beslut

Ett utkast till rådets beslut inklusive inledande stycken finns som bilaga till meddelandet. I de inledande styckena upprepas delvis sammanfattat kriterierna för utvidgningen av förteckningen över EU-brott som redan konstaterats i meddelandet enligt följande:

Hatpropaganda och hatbrott strider mot unionens värderingar (1). Målet för unionens område med frihet, säkerhet och rättvisa är att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet (2). Enligt artikel 83.1 i FEUF får Europaparlamentet och rådet fastställa minimiregler om definitionen av brott och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller konsekvenser eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder (3). Den nuvarande förteckningen över brottsområden möjliggör inte fastställande av minimiregler för definitionen av hatpropaganda och hatbrott och påföljderna för dessa (4).

I rambeslutet föreskrivs om effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda och hatbrott. Rambeslutet kräver att medlemsstaterna kriminaliserar hatpropaganda som grundar sig på ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Samma krav gäller dessutom alla andra brott, utöver hatpropaganda, med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. (5)

Behovet av att effektivt ingripa i de kriterier som omfattas av rambeslutets tillämpningsområde och särskilt hatpropaganda och hatbrott som grundar sig på kön, sexuell läggning, ålder och

funktionsnedsättning har fastställts i unionens jämställdhetsstrategier (6). EU och dess medlemsstater är avtalsparter i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vars artiklar 16 och 17 det hänvisas till (7).

På internationell nivå är det kännetecknande för hatpropaganda och hatbrott att gärningsmannens motiv grundar sig på fördomar. Hat är ett naturligt särdrag för båda fenomenen och som förenar den här bredare brottsgruppen. (8)

Hatpropaganda och hatbrott försvagar de grundläggande fri- och rättigheterna och värderingarna som utgör grunden för unionen. De skadar inte bara enskilda offer utan också bredare grupper och samhället i stort bland annat genom att undertrycka yttrandefriheten. (9)

Yttrandefriheten och informationsfriheten fastställs i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och är en av hörnstenarna i det demokratiska samhället. Fastställandet av hatpropaganda som brott är nödvändigt för att skydda andra människors rättigheter och friheter och för att uppnå unionens mål av allmänt intresse. Unionens lagstiftning som kriminaliserar hatpropaganda ska vara proportionerlig och respektera det väsentliga innehållet i yttrandefriheten. (10)

Utöver konflikter kan hatpropaganda även leda till hatbrott. Båda sprids över de nationella gränserna. Hatbrott har återverkningar på medlemsstaterna vilket bidrar till en atmosfär av rädsla och kan orsaka sociala konflikter. (11)

Hatpropaganda och hatbrott förekommer överallt i unionen och de har ökat de senaste åren (12).

Hatpropaganda och hatbrott försvagar grunden för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle och de gemensamma värderingarna som fastställts i artikel 2 i FEU. Det behövs gemensamma straffrättsliga åtgärder i unionen för att effektivt kunna svara på utmaningarna som hatpropaganda och hatbrott medför. Med gemensamma åtgärder säkerställer man även ett enhetligt skydd av offer för hatbrott. Ett gemensamt tillvägagångssätt effektiviserar också det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. (13)

Hatpropaganda och hatbrott uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i FEUF och kan definieras som ett "brottsområde" (14). Förteckningen över brottsområden måste utvidgas för att i det andra skedet kunna fastställa minimireglerna för definitionerna av hatpropaganda och hatbrott och påföljderna (15). Beslutet påverkar inte åtgärderna som kan genomföras i det andra skedet (16).

Kommissionens förslag till sekundär lagstiftning ska beredas enligt kraven om bättre lagstiftning, inklusive konsekvensbedömning och omfattande konsultation. Särskilt kommissionen ska konsultera medlemsstaterna i samband med beredningen av den sekundära lagstiftningen, inklusive de nationella lagstiftningsramarnas särdrag med avseende på straffrätt och grundläggande fri- och rättigheter. (17)

Enligt meddelandets bilaga konstateras det i artikel 1 i rådets beslut att hatpropaganda och hatbrott omfattas av brottsområdet som avses i artikel 83.1 i FEUF. Artikel 2 i beslutet gäller beslutets ikraftträdande.

4 Initiativets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Initiativet för att komplettera förteckningen över EU-brott grundar sig med avseende på utvidgningen av unionens befogenhet på artikel 83.1 i FEUF och med avseende på kommissionens initiativrätt på artikel 17.1 i FEU.

Kommissionen har ansett sitt initiativ vara proportionerligt med avseende på målet. Den här bedömningen av kommissionen och den relaterade användningen av straffrättsliga metoder i bekämpningen av hatpropaganda och hatbrott stöds av att dessa brott generellt sett har omfattande samhälleliga negativa effekter utöver de betydande skadliga konsekvenserna för offren. Enskild hatpropaganda och enskilda hatbrott varierar i sig i svårighetsgrad men det här draget hänför sig till de redan nämnda brottsområdena i artikel 83.1 stycke 2.

Kommissionen har ansett att initiativet iakttar subsidiaritetsprincipen. Denna uppfattning från kommissionen stöds av flera faktorer. Medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftningslösningar för hatpropaganda och hatbrott varierar vilket inverkar på möjligheterna att nationellt bekämpa handlingarna som till sin betydelse och allvarlighetsgrad är jämförbara med handlingarna som redan föreskrivits i rambeslutet och som begränsar möjligheterna att bekämpa hatpropaganda och hatbrott inom EU. Den datatekniska utvecklingen har gjort dessa brott gränsöverskridande och medlemsstaternas inkonsekventa lagstiftning kan försvåra det rättsliga samarbetet i utredningen av brotten. En tillräckligt omfattande straffrättslig lagstiftning för hatpropaganda och hatbrott kan anses motiverad på EU-nivå för att skydda offer för hatpropaganda och hatbrott och bekämpa brottens samhälleliga konsekvenser.

Enligt statsrådets uppfattning kan kommissionens initiativ om att utvidga förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott anses iaktta proportionalitets- och subsidiaritetsprinciper.

5 Initiativets konsekvenser

Den eventuella utvidgningen av förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott har ännu inga direkta konsekvenser för medlemsstaternas strafflagstiftning utan de följer först i det andra skedet av direktivet som bereds. Det samma gäller effekterna på de enskilda individerna, grupper och samhället, såsom skyddandet av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som utvidgningen av den straffrättsliga lagstiftningen strävar efter. På samma sätt medför utvidgningen av förteckningen över EU-brott i sig inte heller några ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna eller EU.

I det här skedet kan man inte långtgående förutspå innehållet i direktivet och de lagändringar som den kräver efter en eventuell utvidgning av förteckningen över EU-brott. Vissa bestämmelser i strafflagen (39/1889) som är relevanta i det här sammanhanget grundar sig inte enbart, som i rambeslutet, på den utsatta personens ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationella eller etniska ursprung, vilket å sin sida kan minska behovet av ändringar i lagstiftningen i ett eventuellt andra skede.

Enligt 11 kap. 10 § i strafflagen är hets mot folkgrupp att gärningsmannen för allmänheten tillgängliggör eller annars bland allmänheten sprider eller för allmänheten tillhandahåller information, åsikter eller andra meddelanden där en grupp hotas, förtalas eller smädas på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna. De allvarligaste gärningarna föreskrivs i 11 kap. 10 a § i strafflagen som straffbara för grov hets mot folkgrupp.

Brott som begåtts med vissa motiv kan betraktas som hatbrott. Hatmotiv framgår av 6 kap. 5 § 1 mom. 4 punkten i strafflagen. Enligt den är straffskärpningsgrunden att brottet begås utifrån ett motiv som baseras på ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller utifrån ett annat motiv som är jämförbart med dessa. Skärpningsgrunden i fråga kan i princip tillämpas på alla typer av brott.

Beroende på innehållet i meddelandet eller gärningsmannens tillvägagångssätt kan hatpropaganda även vara relaterat till andra brott som är straffbara enligt strafflagen än brott i form av hets mot folkgrupp. Sådana andra brott är till exempel offentlig uppmaning till brott (17 kap. 1 §), brott mot trosfrid (17 kap. 10 §), hindrande av religionsutövning (17 kap. 11 §), brott mot kommunikationsfrid (24 kap. 1 a §), spridande av information som kränker privatlivet och grovt spridande av information som kränker privatlivet (24 kap. 8 och 8 a §), ärekränkning och grov ärekränkning (24 kap. 9 och 10 §), olaga hot (25 kap. 7 §) och olaga förföljelse (25 kap. 7 a §). Deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet som föreskrivs som straffbar i 17 kap. 1 a § i strafflagen kan till exempel gälla en kriminell sammanslutning som agerar gemensamt för att begå de brott som avses i 11 kap. 10 § i strafflagen, dvs. hets mot folkgrupp.

Hatmotiv kan också vara kopplade till andra brott än hets mot folkgrupp, såsom till exempel folkmord som föreskrivs som straffbart i 11 kap. 1 § i strafflagen, diskriminering som föreskrivs som straffbart i 11 kap. 11 § i strafflagen samt diskriminering i arbetslivet som föreskrivs som straffbart i 47 kap. 3 § i strafflagen och ockerliknande diskriminering i arbetslivet som föreskrivs som straffbart i 47 kap. 3 a § i strafflagen.

Riksdagen behandlar regeringens proposition RP 7/2021 rd som föreslår att det till straffskärpningsgrunderna ska fogas att ett brott begås utifrån motiv som baseras på offrets kön. Dessutom ska juridiska personers straffansvar utvidgas för vissa brott så att ansvaret omfattar gärningar där motivet för gärningen är könet på personen.

I februari 2021 mottog Finland kommissionens formella underrättelse om verkställandet av rambeslutet. Kommissionen ansåg att Finlands straffbestämmelser inte har verkställts med avseende på gärningar som anstiftar till våld samt vissa gärningar som hänför sig till offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant föroringande. Dessutom ansåg kommissionen att bristerna i genomförandet var kopplade till inledandet av utredningar och/eller lagföring på eget initiativ. I sitt svar till kommissionen i april 2021 invände Finland mot kommissionens påståenden och förklarade att det var fråga om verkställande av skyldigheterna i Finlands lagstiftning. Den formella underrättelsen är det första skedet i överträdelseförfarandet enligt artikel 258 i FEUF som fortgår i fall kommissionen är missnöjd med Finlands svar. Överträdelseförfarande har även inletts mot sex andra medlemsstater i EU.

6 Initiativets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

En tillräckligt omfattande straffrättslig lagstiftning för hatpropaganda och hatbrott effektiviserar skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer som tillhör vissa grupper.

Med avseende på brott centralt relaterade till området, dvs. hets mot folkgrupp, har riksdagens grundlagsutskott konstaterat att handlingar som föreskrivits som straffbara kränker jämlikheten som avses i 6 § i grundlagen, dessutom är sådan verksamhet av betydelse med avseende på tryggheten av människovärdets okränkbarhet i 1 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har betonat att hets mot folkgrupp inte åtnjuter skydd av yttrandefriheten eller till exempel mötes- och föreningsfrihet enligt grundlagen (GrUB 21/2020 rd, s. 5 och utskottets tidigare utlåtanden som det hänvisas till i det sammanhanget).

Människovärdets okränkbarhet och alla människors jämlikhet inför lagen konstateras även i artikel 1 och 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Med avseende på hatpropaganda och hatbrott är icke-diskriminering enligt artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990) och artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av betydelse. Särskilt mot bakgrund av kommissionens initiativ omfattas brotten i fråga också av artikel 22 (kulturell, religiös och språklig mångfald), artikel 23 (jämställdhet mellan kvinnor och män), artikel 25 (äldres rättigheter) och artikel 26 (integrering av personer med funktionshinder) i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Hatpropaganda och hatbrott kan även ha en negativ inverkan på målpersonernas och deras referensgruppers möjligheter att utöva sina tryggade grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom till exempel rätten som ingår i religionsfriheten att bekänna och utöva en religion (11 § i grundlagen och artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) samt rösträtt och rätt till inflytande (14 § i grundlagen).

Möjligheterna att använda strafflagstiftningen begränsas av yttrandefriheten som tryggas i 12 § i strafflagen, artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen innefattar yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om utövandet av yttrandefriheten utfärdas genom lag. Yttrandefrihetsbestämmelsen i grundlagen förbjuder förhandshinder för kommunikation men tillåter tillsyn i efterhand för utövandet av yttrandefriheten som grundar sig på strafflagstiftningen. Sådan strafflagstiftning är till exempel hets mot folkgrupp i 11 kap. 10 § i strafflagen. Med avseende på hatpropaganda är även förbudet mot missbruk av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. yttrandefriheten i det här fallet, i artikel 17 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och artikel 54 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av betydelse.

Vid beredningen av straffrättslig lagstiftning är den straffrättsliga legalitetsprincipen av särskild betydelse (8 § i grundlagen, artikel 7 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna). Principen förutsätter tydlig avgränsning och exakthet för brottsrekvisitet. Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan av den straffrättsliga legalitetsprincipen ska brottsrekvisitet anges med tillräcklig exakthet så att man på grundval av bestämmelsens ordalydelse kan förutse om någon handling eller försummelse är straffbar.

7 Ålands behörighet

Det är fråga om strafflagstiftning som enligt 27 § 22 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av initiativet i Europeiska unionens organ och övriga medlemsstaters ståndpunkter

Vid utarbetandet av U-skrivelsen hade ärendet inte ännu behandlats i EU-organ på ett sådant sätt att medlemsstaternas ståndpunkter var kända. Kommissionens initiativ behandlas i egentlig mening första gången i rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter den 10 januari 2022.

Enligt artikel 83.1 stycke 3 i FEUF förutsätter rådets beslut om att utvidga förteckningen över EU-brott godkännande av Europaparlamentet. Parlamentet har i resolutionen som antogs den 14 september 2021 om hbtqi-personers rättigheter i EU uttryckt sitt stöd för kommissionens åtagande att föreslå ett lagstiftningsinitiativ med vilket man strävar efter att utvidga förteckningen över EU-brott till att omfatta hatbrott och hatpropaganda, inklusive brott mot hbtqi-personer.

I Europaparlamentet är ansvarsutskottet utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE).

9 Nationell behandling av förslaget

Ärendet har behandlats genom skriftligt förfarande i sektionen för juridiska och inre ärenden (EU-7) och i sektionen för rättsliga frågor (EU-35) av kommittén för EU-ärenden den 4–7 januari 2022. Inrikesministeriet har beretts separat tillfälle att före behandlingen i sektioner bli hört om utkastet till U-skrivelsen.

10 Statsrådets ståndpunkt

Hatpropaganda och hatbrott är generellt sett ett mycket allvarligt och skadligt fenomen där även straffrättsliga metoder är viktiga i bekämpningen av fenomenet i den mån andra metoder och den nuvarande straffrättsliga lagstiftningen på EU-nivå är otillräckliga.

Rådets slutsatser av den 30 november 2009 om modellbestämmelser som styr rådets diskussioner om rådets strafflagstiftning och resolutionen som antogs av Europaparlamentet den 22 maj 2012 om EU:s strategi för straffrätt uttrycker också att användningen av EU-strafflagstiftningen kommer i sista hand. Som kommissionen konstaterar i sitt meddelande (avsnitt 2.2) är initiativet som nu behandlas är en del av en omfattande helhet av EU-åtgärder som hänför sig till bekämpningen av hatpropaganda och även hatbrott. Kommissionen har i avsnitt 4.2 i meddelandet om bristen på alternativ för att utvidga förteckningen över EU-brott begränsat sin granskning endast till hur hatpropaganda och hatbrott förhåller sig till de nuvarande brottsområdena som nämns i artikel 83.1 i FEUF och som ett resultat av granskningen konstateras att det är nödvändigt att definiera hatpropaganda och hatbrott som brottsområden som avses i punkten. Vid förhandlingen av initiativet bör man fästa uppmärksamhet vid frågan om tillräckligheten av andra än straffrättsliga metoder på EU-nivå.

Det är motiverat att initialt förhålla sig avvaktande till att utvidga EU:s straffrättsliga behörighet eftersom straffrätt traditionellt ansetts vara ett rättsområde som är särskilt nära kopplat till den nationella suveräniteten. Vid bedömningen av betydelsen av en eventuell utvidgning av EU:s straffrättsliga befogenhet ska man i detta sammanhang dock först beakta att det redan finns ett rambeslut som förpliktar att hatpropaganda som grundar sig på flera skyddade egenskaper relaterade till personer ska föreskrivas som straffbara samt betrakta rasistiska eller främlingsfientliga motiv som försvårande omständigheter eller faktorer som ska beaktas vid fastställande av straff i samband med hatbrott. Kommissionens initiativ skiljer sig klart från en sådan utvidgning av förteckningen över EU-brott där det inte alls finns någon lagstiftning på EU-nivå.

Motiveringen för att utvidga EU:s straffrättsliga behörighet i det här fallet är att det i rambeslutet saknas sådana egenskaper hos målpersonerna för brotten i fråga som till sin betydelse är jämförbara med de som finns i rambeslutet och som även har ansetts vara av betydelse i Finlands strafflagstiftning inom ämnesområdet (till exempel sexuell läggning och funktionsnedsättning samt kön som straffskärpningsgrund i regeringens proposition som behandlas i riksdagen) och som kan hänföra sig till hatpropaganda och fungera som motiv för hatbrott. I detta sammanhang

är inte heller ett effektivt genomförande av rambeslutet nödvändigtvis tillräckligt med avseende på den straffrättsliga lagstiftningens omfattning för att bekämpa hatpropaganda och hatbrott inom EU.

En allmän definition av hatpropaganda och hatbrott som beaktar yttrandefriheten och uppfyller kraven på tydlig avgränsning enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen kan vara väldigt utmanande på EU-nivå. En närmare definition av innehållet i dessa brott sker dock först under möjliga förhandlingar om förslaget till direktiv efter utvidgningen av förteckningen över EU-brott. Trots det ska redan ett beslut om att överväga utvidgningen av förteckningen grundas på en tillräckligt klar bild över vad hatpropaganda och hatbrott innebär i detta sammanhang. På grundval av kommissionens initiativ förefaller behovet av att komplettera EU-lagstiftningen främst hänföra sig till hatpropaganda och hatbrott som grundar sig på kön, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning vilket framgår av det inledande stycket 6 till utkastet om rådets beslut.

Av artikel 83.1 i FEUF framgår det att utvidgningen av förteckningen över EU-brott är avsedd som ett undantagsförfarande. Detta framgår av kraven för förteckningen över EU-brott enligt artikel 83.1 stycke 1 och kravet på enhällighet för rådets beslut enligt 83.1 stycke 3. Då kraven för brotten i förteckningen uppfylls och enligt utvecklingen inom brottsligheten som konstateras i stycke 3 kan dock förteckningen över EU-brott utvidgas till att omfatta nya brottsområden.

Kommissionens initiativ om att utvidga förteckningen över EU-brott i artikel 83.1 i FEUF är i princip av stor betydelse eftersom förteckningen inte tidigare har utvidgats och eftersom den första utvidgningen kan ge vägledning för eventuella framtida utvidgningsförslag. Därför ska förutsättningarna för förteckningsbrotten i det här fallet noggrant bedömas genom att även bedöma om hatpropaganda och hatbrott är juridiskt jämförbara med brottsområdena som redan nämns i artikel 83.1 stycke 2.

I artikel 83.1 stycke 1 i FEUF ställs tre krav för brott i förteckningen över EU-brott: 1) det är fråga om särskilt allvarlig brottslighet, 2) det är fråga om gränsöverskridande brottslighet och 3) den gränsöverskridande brottsligheten grundar sig på brottens karaktär eller effekter eller på ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder.

Vid bedömningen av hatpropagandans och hatbrottens särskilda allvar är synpunkterna på karaktären för dessa brott som presenteras i avsnitt 3.2 i kommissionens meddelande, som hänför sig till konsekvenserna av hatpropaganda och hatbrott på de gemensamma värderingarna, de skadliga konsekvenserna för enskilda offer och deras grupper samt de skadliga konsekvenserna för samhället i stort, av betydelse. De komplexa konsekvenserna understryker hatpropagandans och hatbrottens allvarliga karaktär.

Vid bedömningen av det allmänna allvaret för en viss typ av brott ska man beakta att brott inom en kategori kan variera avsevärt med avseende på allvarlighet samt relaterad straffbarhet och straffskala. Det nämnda särdraget gäller nämligen de brottsområden som redan nu nämns i artikel 83.1 stycke 2 i FEUF (terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet) och nationella bestämmelser om de brott som omfattas av dessa områden. Till exempel för brott som är så allvarliga som terrorism varierar maximistraffen för brott som föreskrivs som straffbara i 34 a kap. i strafflagen från ett års fängelsestraff till livstids fängelse.

Utvecklingen inom kommunikationstekniken möjliggör gränsöverskridande spridning av hatpropaganda. Den nämnda tekniken möjliggör även att hatbrott som fenomen kan spridas från

en medlemsstat till en annan. Dessa aspekter gäller endast en del av hatpropagandan och hatbrotten men i många fall omfattas gränsöverskridande brott inte nödvändigtvis av de brottsområden som för närvarande nämns i artikel 83.1 stycke 2 i FEUF. Å andra sidan kopplar artikel 83.1 stycke 1 inte bara ihop karaktären och konsekvenserna av gränsöverskridande brottslighet utan alternativt även det särskilda behovet av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Med avseende på bekämpningen på gemensamma grunder är aspekterna för subsidiaritetsprincipen, som redan behandlats i avsnitt 4 ovan, av betydelse.

Enligt artikel 83.1 stycke 3 i FEUF fattas rådets beslut om att utvidga förteckningen över EU-brott på grundval av utvecklingen inom brottsligheten. Enligt kommissionens motiveringar är det i det här fallet särskilt fråga om ökningen av antalet brott i fråga som möjliggörs av kommunikationstekniken och som även blivit gränsöverskridande brott.

Statsrådet anser att kommissionen lagt fram motiveringar för att utvidga förteckningen över EU-brott som beaktar kriterierna för förteckningsbrotten som konstateras i artikel 83.1 stycke 1 i FEUF. Med avseende på de kriterierna kan hatpropaganda och hatbrott inte anses skilja sig märkbart från de brottsområden som redan nämns i artikel 83.1 stycke 2 och vars brott varierar med avseende på allvarlighet och gränsöverskridande karaktär.

Med avseende på eventuella kommande förslag om att utvidga EU:s straffrättsliga befogenhet ska man dock fästa uppmärksamhet vid att utvidgningen av förteckningen över EU-brott är ett undantagsförfarande. Denna aspekt ska lyftas fram i det inledande stycket i ett eventuellt beslut av rådet.

Statsrådet anser dessutom att det är viktigt att man fäster uppmärksamhet vid några andra frågor i det inledande stycket till ett eventuellt beslut av rådet som vägleder beredningen av direktivet efter att beslutet har fattats.

För det första ska beredningen av strafflagstiftningen på EU-nivå respektera de nationella rättssystemens traditioner och särskilt straffsystemens interna konsekvens. Detta är kopplat till det inledande stycket 17 i utkastet till rådets beslut enligt vilket kommissionen i beredningsskedet av direktivet särskilt ska höra medlemsstaterna om särdragen i de nationella rättsliga ramarna som bland annat hänför sig till straffrätt och grundläggande fri- och rättigheter. Det är också särskilt viktigt att beakta resultatet av hörandet i beredningsarbetet.

Man bör särskilt även betona betydelsen av yttrandefriheten som en begränsande faktor för hatpropagandans straffbarhet där rättspraxisen inom ämnesområdet för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är en central källa. Detta är kopplat till det inledande stycket 10 i utkastet till rådets beslut enligt vilket unionens lagstiftning som kriminaliserar hatpropaganda ska vara proportionerlig och respektera det väsentliga innehållet i yttrandefriheten. Samtidigt betonas kravet på tydligt avgränsande av brott som regleras i ett eventuellt direktiv.