EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.1.2014
COM(2014) 27 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen

{SWD(2014) 27 final}

1. INLEDNING

Alla former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet är oförenliga med de värderingar som utgör EU:s grundvalar. I Lissabonfördraget föreskrivs att unionen ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet.[1]

Rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen[2] (nedan kallat *rambeslutet*) antogs enhälligt den 28 november 2008, efter sju års förhandlingar. Komplexiteten i dessa förhandlingar var främst en följd av de stora olikheterna mellan medlemsstaternas rättssystem och traditioner när det gäller skyddet av rätten till yttrandefrihet och dess gränser. Det fanns dock en tillräckligt stark gemensam grund för att utforma en EU-omfattande straffrättslig strategi i fråga om rasism och främlingsfientlighet, så att samma gärningar kriminaliseras i alla medlemsstater och effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner införs för fysiska och juridiska personer som har begått eller är ansvariga för sådana brott.

Kampen mot rasism och främlingsfientlighet måste föras inom en ram där grundläggande rättigheter respekteras. Rambeslutet grundar sig på behovet av att skydda rättigheterna för individer, grupper och samhället i stort genom att straffa särskilt allvarliga former av rasism och främlingsfientlighet, samtidigt som grundläggande rättigheter som rör yttrandefrihet och föreningsfrihet respekteras. Därmed ansluter sig rambeslutet till det synsätt som framhållits i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, nämligen att det är av avgörande betydelse att bekämpa rasdiskriminering i alla dess former och uttryck, samt att det kan bli nödvändigt att i demokratiska samhällen sanktionera eller förebygga alla former av uttryck som sprider, stimulerar, främjar eller rättfärdigar hat baserat på intolerans.[3] Rambeslutet ska tillämpas i överensstämmelse med grundläggande rättigheter, däribland yttrandefrihet och föreningsfrihet, i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna.

I enlighet med artikel 10.1 i protokoll nr 36 till fördraget ska kommissionen före övergångsperiodens utgång den 1 december 2014 inte ha befogenheter att inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt med avseende på rambeslut som fattats före ikraftträdandet av Lissabonfördraget

Enligt rambeslutet ska kommissionen nu upprätta en skriftlig rapport med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har genomfört alla bestämmelser i denna lagstiftning. Denna rapport bygger på de införlivandeåtgärder som anmälts av medlemsstaterna (se bilaga) och de tekniska uppgifter som kommissionen begärt in från dem i samband med sin analys (inbegripet nationell rättspraxis, förberedande dokument, riktlinjer osv.) samt på de upplysningar som samlats in från fem expertgruppsmöten och en undersökning som utförts på uppdrag av kommissionen.[4]

Senast den 28 november 2010 skulle medlemsstaterna överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt rambeslutet införlivas med deras nationella lagstiftning.

---

1 Artikel 67.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

2 EGT L 328, 6.12.2008, s. 55.

3 Europadomstolens domar av den 23 september 1994 (Jersild mot Danmark) och av den 6 juli 2006 (Erbakan mot Turkiet). Se också Europadomstolens dom av den 9 juli 2013 (Vona mot Ungern), särskilt beträffande mötes- och föreningsfriheten.

4 *Study on the legal framework applicable to racist or xenophobic hate speech and hate crime in the EU Member States* (studie om rättsliga ramar tillämpliga på rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda och hatbrott i EU:s medlemsstater) (JUST/ 2011/EVAL/FW/ 0146/A4).

Alla medlemsstater har anmält de nationella åtgärder som har vidtagits för att följa rambeslutet.

2. HUVUDELEMENTEN I RAMBESLUTET

Genom rambeslutet utformas en gemensam straffrättslig strategi i fråga om vissa former av rasism och främlingsfientlighet, framför allt mot två typer av brott, som brukar benämnas rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda och hatbrott[5].

När det gäller ”hatpropaganda”, ska medlemsstaterna se till att följande avsiktliga gärningar blir straffbara, om de 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:

– Offentlig uppmaning till våld eller hat, bland annat genom offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material.

– Offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av

  – folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga, eller

  – de brott som definieras i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogats till Londonöverenskommelsen av den 8 augusti 1945,

  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 1.2 i rambeslutet får medlemsstaterna välja att straffa *enbart* gärningar som antingen i) begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning, eller ii) är hotfulla, otillbörliga eller kränkande. Enligt artikel 1.4 får varje medlemsstat besluta att förnekande eller flagrant förringande av ovan nämnda brott görs straffbart *endast* om sådana brott har fastställts genom ett slutgiltigt beslut av en nationell domstol i denna medlemsstat och/eller av en internationell domstol eller genom enbart ett slutgiltigt beslut av en internationell domstol. Denna möjlighet ges inte i fråga om urskuldande av ovan nämnda brott.

När det gäller ”hatbrott” ska medlemsstaterna se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvårande omständighet, eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av tillämpliga sanktioner.

3. INFÖRLIVANDE I MEDLEMSSTATERNAS LAGSTIFTNING

3.1. Rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda (artikel 1)

3.1.1. Offentlig uppmaning till våld eller hat

Strafflagstiftningen i de flesta medlemsstater innehåller bestämmelser avseende gärningar som sorterar under ”uppmaning till våld eller hat”, men den terminologi som används (”provokation”, ”uppvigling”, ”spridning”, ”främjande”, ”anstiftan”, ”hets” etc.), samt vilka kriterier som tillämpas, varierar. DK, FI och SE har inga specifika bestämmelser som rör uppmaning till våld eller hat, utan använder sig av bestämmelser som kriminaliserar hotfulla, stötande, kränkande, nedsättande eller föraktfulla uttalanden på grund av ras, hudfärg, religion eller övertygelse eller nationellt eller etniskt ursprung.

[5] Dessa termer används dock inte i rambeslutet.

Majoriteten av medlemsstaterna har specifika hänvisningar till både våld och hat (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Att offentliga uppmaningar till både våld och hat kriminaliseras är relevant för att detta instrument ska vara effektivt. I EE, EL och PT hänvisas till både våld och hat, men enligt EE krävs en resulterande fara för en persons liv, hälsa och egendom, EL kriminaliserar uppmaning till *gärningar eller åtgärder som kan förmodas leda till hat eller våld* och PT kräver dessutom en organisatorisk aspekt vad gäller de påstådda förövarna. Inget av detta föreskrivs i rambeslutet. Medan lagstiftningen i CZ, IE, HU, PL, RO och UK uttryckligen nämner endast hat, anses i IE och UK att begreppet våld i praktiken omfattas av begreppet hat, CZ anser att det omfattas under vissa omständigheter och HU anser att det omfattas genom nationell rättspraxis.

Enligt rambeslutet utgör brottsoffren för uppmaningar till våld eller hat en grupp personer eller en medlem av en sådan grupp. Tolv medlemsstater (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT och SK) nämner uttryckligen grupper och enskilda medlemmar i enlighet med rambeslutet. I NL hänvisas till uppmaningar till hat riktade *mot personer* och uppmaningar till våld riktade mot *en person.* Åtta medlemsstater (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI och SE) har endast en uttrycklig hänvisning till en grupp av personer. Sju medlemsstater gör ingen uttrycklig hänvisning till grupper eller individer. Enligt BG, LV, PL och SI, täcker de respektive brotten in gärningar riktade mot såväl grupper som individer. EE, IT och UK har inte lämnat någon närmare information. I EE utgör uppmaning till hat eller våld ett brott om det resulterar i fara för en person.

Rambeslutet gäller i de fall där offren för uppmaningarna kan definieras med hänvisning till ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Listan över grunder har inte införlivats i alla medlemsstater, men målet tycks i allmänhet vara uppnått. BE, HR, CY och SK nämner uttryckligen alla grunderna och LU tycks ha gjort det, med familjestatus som motsvarighet till begreppet härstamning. DK, IE, AT, PT, SE och UK nämner alla grunder utom härstamning, medan BG, DE, ES, FR, IT, LV och HU utelämnar hänvisningar till både hudfärg och härstamning. MT och SI utelämnar hänvisningar till härstamning och nationellt ursprung, medan LT inte nämner hudfärg eller etniskt ursprung. CZ, EL, NL, PL och RO utelämnar hänvisningar till hudfärg, härstamning och nationellt ursprung. Begreppet ursprung (EE, FR, SI och FI) och etniskt ursprung (RO) kan anses ha samma betydelse som begreppet härstamning. Begreppet nationalitet (BG och LT) verkar inte ha samma breda betydelse som begreppet nationellt ursprung.

3.1.2. Offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material som uppmanar till våld eller hat

I rambeslutet anges att gärningar som innebär offentlig uppmaning till våld eller hat och som begås genom offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material också ska kriminaliseras, vilket innebär att inte bara muntlig kommunikation bör omfattas. Så som erforderligt, nämner de flesta medlemsstater de specifika medlen för spridning i de bestämmelser som rör själva brottet (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT och UK). Andra medlemsstater kan dock hänvisa till allmänna tolkningsparagrafer inom straffrätten (CZ, HU och SK) eller peka på officiella rapporter (FI) eller förberedande arbeten (SE) i frågan. LV hänvisar till rättspraxis där internetkommunikation bestraffas. ES använder uttrycket *sprider stötande information* och IT använder begreppet *sprider idéer*. EE, AT och SI anger endast att gärningen måste begås offentligt, medan DK anger offentligt eller i avsikt att spridas vidare.

3.1.3. Offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

I rambeslutet anges att medlemsstaterna ska kriminalisera offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av de brott som definieras i artiklarna 6, 7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga (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.

Denna bestämmelse kan införlivas utan en uttrycklig hänvisning till Internationella brottmålsdomstolens stadga, om den relevanta nationella lagstiftningen innehåller definitioner av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som motsvarar stadgans definitioner. Åtta medlemsstater (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI och SK) kriminaliserar de tre olika typerna av gärningar (dvs. offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande). CY, LU, MT, SI och SK hänvisar uttryckligen till, eller återger mycket nära, nämnda artiklar i stadgan. SK kräver att gärningen ska innebära en kränkning eller ett hot mot gruppen eller individen.

Sju medlemsstater hänvisar inte uttryckligen till de tre gärningarna. ES, FR, IT och PL hänvisar endast till urskuldande, medan PT hänvisar till förnekande och LV och RO till urskuldande eller förnekande (RO kriminaliserar *förringande* endast om det sker genom distribution av material). LV och PT hänvisar till alla internationella brott medan RO hänvisar till folkmord och brott mot mänskligheten, och ES och IT hänvisar endast till folkmord.

När det gäller effekten av gärningen och kravet att den ska vara ägnad att uppmana till våld eller hat, anger FR, IT, LV, LU och RO inte att gärningen måste begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmana till våld eller hat, medan BG, ES, PT och SI kräver att det är mer än sannolikt att gärningen uppmanar till våld eller hat.

Tretton medlemsstater (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE och UK) har inga straffrättsliga bestämmelser som reglerar denna typ av gärning. DE och NL uppger att nationell rättspraxis tillämplig på förnekande och/eller förringande av förintelsen även skulle vara tillämplig på de gärningar som omfattas av denna artikel.

3.1.4. Offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i Internationella militärtribunalens stadga

Enligt rambeslutet åligger det medlemsstaterna att kriminalisera offentligt urskuldande, förnekande och flagrant förringande av sådana brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten som begåtts av de europeiska axelmakternas stora krigsförbrytare. Sådana gärningar kan ses som specifika uttryck för antisemitism, om de begås på ett sådant sätt att de är ägnade att uppmana till våld eller hat. Därför är det viktigt att dessa gärningar blir straffbara enligt nationella strafflagar.[6]

Denna bestämmelse kan införlivas utan särskild hänvisning till Internationella militärtribunalens stadga, så länge det är uppenbart att det som avses är de specifika historiska brott som begåtts av de europeiska axelmakterna. FR, CY, LU och SK hänvisar uttryckligen

[6] Europadomstolen har fastställt att förnekande av brott mot mänskligheten utgör en av de allvarligaste formerna av raskränkning mot judar och uppmaning till hat mot dem (dom av den 24 juni 2003, Garaudy mot Frankrike). Dessutom gäller att förnekande eller revidering av klart etablerade historiska fakta – som förintelsen – förlorar sitt skydd under artikel 10 [Yttrandefrihet] genom artikel 17 [Förbud mot missbruk av rättigheter] i Europakonventionen (Europadomstolens dom av den 23 september 1998, Lehideux och Isorni mot Frankrike).

till Internationella militärtribunalens stadga, men lagen i FR är för närvarande begränsad till *bestridande* av brott och LU hänvisar i sin lagstiftning inte till brott mot freden.

Sex medlemsstater (BE, CZ, DE, LT, HU och AT) hänvisar till den *nationalsocialistiska regimen* eller *Nazityskland* som de relevanta förövarna av dessa brott. Av dessa sex, hänvisar BE specifikt endast till folkmord, medan CZ och HU hänvisar till folkmord och andra brott mot mänskligheten. RO hänvisar till förnekande och urskuldande av förintelsen, men hänvisar till *förringande* endast i samband med distribution av material. SI hänvisar till förnekande, urskuldande och förringande av förintelsen. LT och PL begränsar straffbarheten genom att hänvisa till brott som begåtts av den nationalsocialistiska regimen *mot Litauens respektive Polens nationer eller medborgare,* och PL hänvisar endast till förnekande i detta avseende.

De återstående 15 medlemsstaterna (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE och UK) har inte några särskilda bestämmelser som kriminaliserar denna typ av gärningar. NL, FI och UK har överlämnat prejudicerande domar avseende förringande, urskuldande och förnekande av förintelsen, där man baserat på straffrättsliga bestämmelser bestraffar hets, etnisk agitation respektive uppmaning till hat.

3.1.5. Alternativa kriterier

Vissa medlemsstater har använt sig av alternativet i artikel 1.2., enligt vilket medlemsstater får straffa enbart gärningar som antingen i) begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller ii) som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande. CY och SI återger denna bestämmelse genom att båda alternativen nämns. I AT är brottet uppmaning till våld (inte till hat) avhängigt att det är ägnat att störa allmän ordning. I DE är alla ovan nämnda gärningar avhängiga huruvida de kan störa allmän ordning. På liknande sätt pekar HU:s rättspraxis på att dessa gärningar är avhängiga benägenheten att störa allmän ordning. I MT tycks uppmaning till våld eller hat vara en straffbar gärning om den är hotfull, otillbörlig eller kränkande, medan urskuldande, förnekande eller förringande, på samma sätt som i LT, är straffbart på grundval av något av de två alternativen. I IE och UK är uppmaning till hat en straffbar gärning om den är hotfull, otillbörlig eller kränkande.

När det gäller alternativet enligt artikel 1.4, har FR, CY, LT, LU, MT, RO och SK valt att använda det i fråga om offentligt förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i Internationella brottmålsdomstolens stadga. CY, LT, LU, RO och SK använder detta alternativ i fråga om offentligt förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i Internationella militärtribunalens stadga[7].

3.2. Anstiftan och medhjälp (artikel 2)

När det gäller artikel 2, som behandlar anstiftan och medhjälp till de brott som anges i artikel 1, tillämpar praktiskt taget alla medlemsstater de allmänna, övergripande bestämmelser som reglerar den typen av gärningar[8].

3.3. Straffrättsliga sanktioner (artikel 3)

Det stora flertalet medlemsstater har genomfört kravet att gärningar som innebär hatpropaganda beläggs med *ett maximistraff* som minst uppgår till mellan ett och tre års fängelse. Maximistraffet när det gäller hatpropaganda sträcker sig från 1 år (BE) till 7 år (UK, vid dom efter åtalsförfarande med jury), och flera medlemsstater (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE och UK) ger domstolarna möjlighet att utdöma böter som ett alternativ till fängelse. Maximistraffet när det gäller offentligt urskuldande, förnekande eller

[7] Det här alternativet kan inte användas för urskuldande av dessa brott.

[8] Det verkar endast vara MT som har en specifik bestämmelse avseende anstiftan och medhjälp till dessa brott.

flagrant förringande av brott varierar från 1 år och böter (BE) till 20 år (AT), medan DE, FR, CY, LV, LT och RO ger domstolarna alternativet att utdöma böter eller andra sanktioner.

3.4. Rasistiska och främlingsfientliga hatbrott (artikel 4)

Enligt rambeslutet åläggs medlemsstaterna att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv nämns specifikt i strafflagstiftningen, alternativt att domstolarna tar sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktioner. På grund av den diskriminerande karaktären hos rasistiska och främlingsfientliga motiv och deras inverkan på individer, grupper och samhället i stort, måste medlemsstaterna se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv avslöjas och hanteras på ett riktigt sätt.

Femton medlemsstater (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE och SK) har använt sig av det första alternativet som föreskrivs i artikel 4 och anger i sin strafflagstiftning att rasistiska och främlingsfientliga motiv *ska* anses som en försvårande omständighet när det gäller *alla typer av brott*. Åtta medlemsstater (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT, och UK) anger att rasistiska eller främlingsfientliga motiv ska anses som en försvårande omständighet när det gäller vissa (ofta våldsamma) brott som mord, grov misshandel och andra former av våld mot personer eller egendom. Tre medlemsstater i den senare gruppen använder även det andra alternativet som föreskrivs i artikel 4, genom att de har straffrättsliga bestämmelser som anger att rasistiska motiv *kan* tas i beaktande av domstolarna (BE), eller att de hänvisar till rättspraxis och detaljerad statistik som visar att rasistiska och främlingsfientliga motiv tas beaktande (DE och UK).

PL, PT och SI hänvisar till allmänna straffrättsliga bestämmelser som föreskriver att förövarens allmänna motiv ska beaktas och EE hänvisar till den försvårande omständigheten av andra underliggande motiv. HU hänvisar till en ansenlig mängd registrerade hatbrott och fällande domar men har ännu inte tillhandahållit relevant rättspraxis. NL hänvisar till ett officiellt vägledningsdokument där det anges att rasistiska och främlingsfientliga motiv bör beaktas, medan IE och LU endast anger att motiv alltid kan beaktas av domstolarna.

3.5. Juridiska personers ansvar och tillämpliga sanktioner (artiklarna 5 och 6)

Juridiska personer ska hållas ansvariga för gärningar som utgör hatpropaganda när de begås av en person som har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation eller när brister i den övervakning som ska utföras av en sådan person har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att bedriva hatpropaganda. Rambeslutet tvingar inte medlemsstaterna att föreskriva straffrättsliga sanktioner, men sanktionerna måste, i samtliga fall, vara *effektiva, proportionella och avskräckande*.

Lagstiftningen i de flesta medlemsstater (förutom EL, ES, IT och SK[9]) behandlar juridiska personers ansvar när det gäller hatpropaganda, vilket i de flesta fall regleras med hjälp av övergripande straffrättsliga bestämmelser[10] och utdömande av bötesstraff.

Artikel 5 måste införlivas med avseende på *alla* personer som agerar för en juridisk persons räkning. Vissa nationella lagstiftningar är oklara på denna punkt (BE, DK och LU). Andra tycks ha lagt till ytterligare villkor, såsom effekten att den juridiska personen ska ha haft *egen vinning* (BG), kravet att *brottet strider mot någon av den juridiska personens skyldigheter* (HR) och regeln att åtgärder endast kan vidtas mot en juridisk person om domstolen *tidigare* utdömt straff för en fysisk person (HU).

---

[9] I SK föreskrivs en form av indirekt ansvar genom möjligheten till ’beslagtagande av en monetär summa’.

[10] FR har ett särskilt system för vissa brott begångna via pressen som utesluter juridiska personers ansvar.

3.6. Konstitutionella regler och grundläggande principer (artikel 7)

FR, HU, SE och UK har i sina meddelanden hänvisat till artikel 7 i rambeslutet.

Kommissionen uppmärksammar särskilt att införlivandet av genomföranderam sker med fullständig respekt för samtliga grundläggande rättigheter i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, vilka också följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

I enlighet med vad som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen om mänskliga rättigheter, ska varje begränsning i utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter[11].

Europadomstolen har erkänt att tolerans och respekt för alla människors lika värde utgör grunden för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Vidare har den slagit fast att yttranden som riktar sig mot konventionens underliggande värden inte kan tillåtas åtnjuta det skydd som ges enligt artikel 10 (yttrandefrihet).[12]

3.7. Inledande av utredningar eller rättsliga åtgärder (artikel 8)

Medlemsstaterna ska se till att utredningar av eller åtal för hatpropaganda inte ska vara avhängiga av en anmälan eller en anklagelse från den som blivit offer för gärningarna, åtminstone inte i de mest allvarliga fallen. Merparten av medlemsstaterna har specifika, ofta horisontella, straffrättsliga bestämmelser som säkerställer utredning och/eller åtal ex officio i fråga om de flesta brott, inbegripet hatpropaganda, medan vissa medlemsstater har tillhandahållit rättspraxis, officiella uttalanden och annan information som visar att denna bestämmelse är genomförd i praktiken.

3.8. Behörighet (artikel 9)

Lagstiftningen i alla medlemsstater bygger på territorialitetsprincipen, enligt vilken varje medlemsstat är behörig i fråga om hatpropagandabrott när gärningarna har begåtts *helt eller delvis inom medlemsstatens territorium.* Alla medlemsstater utom IE och UK har även anmält straffrättsliga regler som specifikt utvidgar denna behörighet till gärningar som begåtts av *någon av medlemsstatens medborgare.* IT, PT och RO tycks utesluta hatpropaganda från den senare behörighetsregeln.

När det gäller juridiska personer, har 21 medlemsstater inte tillhandahållit någon information som visar på införlivandet av regeln att behörigheten måste fastställas när gärningarna har begåtts *till förmån för en juridisk person som har sitt huvudkontor inom medlemsstatens territorium.*

Hatpropaganda på nätet är ett av de vanligaste uttryckssätten för rasistiska och främlingsfientliga attityder. Följaktligen bör medlemsstaterna ha möjlighet att ingripa mot hatpropaganda på nätet. Vid fastställandet av behörighet i fråga om gärningar som begås inom deras territorium, ska medlemsstaterna se till att dess behörighet omfattar fall där gärningarna begås med hjälp av ett informationssystem, och gärningsmannen befinner sig inom dess

---

[11] Enligt bestämmelserna i artikel 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och motsvarande bestämmelser i artikel 10.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, med särskild hänvisning till yttrandefrihet.

[12] Europadomstolens domar av den 4 december 2003 (Gündüz mot Turkiet) och av den 24 juni 2003 (Garaudy mot Frankrike).

territorium eller materialet finns lagrat i ett informationssystem inom dess territorium. Det tycks bara vara CY som fullt ut införlivat dessa behörighetsregler i sin lagstiftning. Lagstiftningen i DK, MT och SI hänvisar specifikt till informationssystem och HR hänvisar till gärningar som begås via elektronisk press. CZ, LU, HU, AT, PT, RO, SK och SE hävdar att deras allmänna behörighetsregler täcker in situationer med hatpropaganda på nätet, men har inte lämnat några närmare uppgifter. BE, BG, DE, FR och UK å andra sidan, har tillhandahållit rättspraxis som visar att deras domstolar har prövat fall som rör informationssystem, och i de flesta av dessa fall tycks behörigheten ha fastställts till när gärningsmannen varit fysiskt närvarande eller bosatt i den relevanta jurisdiktionen eller när materialet varit tillgängligt i den jurisdiktionen eller tydligt riktat sig till det landets publik.

4. FÖRESLAGNA METODER FÖR ATT STÄRKA GENOMFÖRANDET AV RAMBESLUTET

De uppgifter som erhållits från medlemsstaterna har visat att de myndigheter som är ansvariga för utredning och åtal behöver praktiska verktyg och kunskaper för att kunna identifiera och hantera de brott som omfattas av rambeslutet, och för att interagera och kommunicera med brottsoffer.[13] De bör ha tillräcklig kunskap om relevant lagstiftning och tydliga riktlinjer.

Förekomsten av särskilda hatbrottsenheter inom polisen, särskilda åklagarmyndigheter för hatpropaganda och hatbrott, detaljerade riktlinjer, liksom särskild utbildning för poliser, åklagare och domare, är exempel på bra metoder som kan stödja genomförandet av denna lagstiftning.

Utbyte av information och bra metoder, genom möten mellan rättsvårdande myndigheter, åklagare och domare, det civila samhällets organisationer och andra intressenter, kan också bidra till ett bättre genomförande.

Hatpropaganda på nätet är ett brott som – på grund av sina särskilda egenskaper, bland annat svårigheten att fastställa upphovsmännen bakom olagligt internetinnehåll och att avlägsna sådant innehåll, ställer särskilda krav på brottsbekämpande och rättsliga myndigheter i fråga om expertis, resurser och behovet av gränsöverskridande samarbete.

Det är vanligt att hatpropaganda och hatbrott inte anmäls[14]. Mot bakgrund av karaktären hos dessa brott, är brottsoffren oftast mer benägna att vända sig till stödtjänster än att anmäla brottet till polisen. Ett snabbt genomförande av brottsofferdirektivet är därför av största vikt för att skydda personer som utsatts för hatpropaganda och hatbrott.

Förekomsten av tillförlitliga, jämförbara och systematiskt insamlade uppgifter kan bidra till ett effektivare genomförande av rambeslutet. Anmälda incidenter av hatpropaganda och hatbrott ska alltid registreras, liksom deras bakgrund, för att man ska kunna bedöma i vilken utsträckning åtal väcks och fällande domar utfärdas. Insamlingen av uppgifter om hatpropaganda och hatbrott är inte enhetlig i hela EU och följaktligen kan inga tillförlitliga jämförelser göras mellan länderna[15]. Kommissionen har uppmanat alla medlemsstater att tillhandahålla siffror om förekomst och straffrättsliga reaktioner på hatpropaganda och hatbrott. Uppgifter som lämnats in av 17 medlemsstater redovisas i bilagan till denna rapport.

---

13 Undersökningen av rasistiska och främlingsfientliga handlingar och tillämpningen av lämpliga påföljder är nödvändig för att efterleva de grundläggande rättigheter som fastställts av Europadomstolen i domar av den 6 juli 2005 (Nachova m.fl. mot Bulgarien), den 10 mars 2010 (Cakir mot Belgien) och den 27 januari 2011 (Dimitrova m.fl. mot Bulgarien).

14 Se särskilt rapporten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* från 2012.

15 Ibid.

Rasistiska och främlingsfientliga attityder som uttrycks av opinionsledare kan bidra till ett samhällsklimat som överser med rasism och främlingsfientlighet och därmed till utbredningen av mer allvarliga former av beteenden, t.ex. rasistiskt våld. Offentliga fördömanden av rasism och främlingsfientlighet av myndigheter, politiska partier och det civila samhället bidrar till att bekräfta allvaret i dessa fenomen och aktivt bekämpa rasistiska och främlingsfientliga uttalanden och gärningar[16].

5. SLUTSATSER

För närvarande verkar det som om ett antal medlemsstater inte har införlivat alla bestämmelser i rambeslutet på korrekt sätt. Framför allt gäller detta förnekande, urskuldande och flagrant förringande av vissa brott. De flesta medlemsstater har bestämmelser om uppmaning till rasistiskt och främlingsfientligt våld och hat, men dessa tycks inte alltid fullt ut införliva bestämmelserna om de brott som omfattas av rambeslutet. Luckor har även påvisats i fråga om rasistiska och främlingsfientliga motiv till brott, juridiska personers ansvar och jurisdiktion.

Kommissionen anser därför att ett fullständigt och korrekt införlivande av det befintliga rambeslutet utgör det första steg som måste tas för att man effektivt ska kunna bekämpa rasism och främlingsfientlighet med hjälp av straffrättsliga bestämmelser på ett enhetligt sätt i hela EU.

Kommissionen kommer att föra bilaterala dialoger med medlemsstaterna under 2014, för att ta itu med de olika bristerna – med tillbörligt beaktande av stadgan om de grundläggande rättigheterna, och särskilt yttrandefriheten och föreningsfriheten – i syfte att säkerställa ett fullständig och korrekt införlivande av rambeslutet[17].

[16] Se Europadomstolens domar av den 6 juli 2006 (Erbakan mot Turkiet) och av den 16 juli 2009 (Féret mot Belgien).

[17] Ref. artikel 10 i protokoll nr 36 till Lissabonfördraget. Överträdelseförfaranden avseende rambeslut kan inte inledas före den 1 december 2014.