



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 10 december 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	9 december 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 777 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Ett mer inkluderande och skyddande Europa: att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 777 final.

Bilaga: COM(2021) 777 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.12.2021
COM(2021) 777 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Ett mer inkluderande och skyddande Europa: att utöka förteckningen över EU-brott
till att omfatta hatpropaganda och hatbrott**

Hat är alltid hat – och det ska ingen behöva stå ut med.

Ursula von der Leyen, Europeiska kommissionens ordförande
Tal om tillståndet i unionen, september 2020

1. Inledning

I sitt tal om tillståndet i Europeiska unionen 2020¹ betonade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att framstegen när det gäller att bekämpa hat och rasism är ömtåliga, och att det nu är dags att göra en förändring och bygga en union som går från fördömanden till handling. Hon meddelade att kommissionen kommer att föreslå en utvidgning av ”förteckningen över EU-brott med alla former av hatbrott och hatpropaganda – vare sig det rör ras, religion, kön eller sexuell läggning.”

Att bekämpa hatpropaganda och hatbrott är en del av kommissionens åtgärder för att främja EU:s grundläggande värden och se till att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*) upprätthålls. Alla former och yttringar av hat och intolerans är oförenliga med de värden om respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter, som EU bygger på. Dessa värden, som fastställs i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*), ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

All form av diskriminering – oavsett om det rör sig om kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning – ska enligt artikel 19 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUf-fördraget*) vara förbjuden. Samtidigt är yttrandefriheten en av pelarna i ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle och måste ges ett starkt skydd. Enligt artikel 67 i EUF-fördraget måste EU dessutom utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna. Genom åtgärder måste man säkerställa en hög säkerhetsnivå för att förebygga och bekämpa brottslighet, rasism och främlingsfientlighet.

Hatpropaganda och hatbrott påverkar inte bara de enskilda offren och deras omgivning, vilket orsakar dem lidande och begränsar deras grundläggande rättigheter och friheter, utan även samhället i stort. Hat undergräver själva grunden för vårt samhälle. Det försvagar den ömsesidiga förståelsen och respekten för den mångfald som pluralistiska och demokratiska samhällen bygger på.

Under de senaste årtiondena har hatpropagandan och hatbrotten ökat kraftigt i Europa². Hat är på väg att normaliseras i samhället³ och riktar sig mot individer och grupper som delar eller

¹ [Tillståndet i unionen 2020, avsiktsförklaring](#), Bryssel den 16 september 2020.

² Se till exempel ECRI:s årsrapporter för 2019 och 2020 på: <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> och <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> och studien beställd av Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor: [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#) juli 2020 (ej översatt till svenska).

uppfattas som att de delar ”en gemensam egenskap”, såsom ras, etnicitet, språk, religion, nationalitet, ålder, kön, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck, könskaraktärer eller någon annan grundläggande egenskap, eller en kombination av sådana egenskaper. Dessa egenskaper kan i allmänhet ses av andra och därför blir det enkelt för förövare att rikta in sig på dem. Egenskaperna är en del av en persons identitet som inte kan ändras eller grundläggande för personens självbild, samtidigt som de också är ett tecken på en gruppidentitet⁴.

Den ökade användningen av internet och sociala medier har också lett till mer hatpropaganda på nätet under årens lopp. Den snabba spridningen av hatpropaganda på nätet förvärras av att folk får mindre hämningar på nätet, eftersom den förmodade anonymiteten och känslan av att man kan gå ostraffad kan minska folks mentala spärrar mot att begå sådana brott. Samtidigt har känslor och sårbarheter i allt högre grad använts, även i den offentliga debatten för politisk vinning, för att sprida rasistiska och främlingsfientliga uttalanden och attacker, som i många fall har förstärkts genom sociala medier⁵. Spridningen av hat bland potentiellt sårbara grupper kan observeras över ett stort spektrum av våldsbejakande extremism från jihadism till höger- och vänsterextremism⁶. Detta har bidragit till en polarisering av samhället och i sin tur till den ökande förekomsten av hatpropaganda mot i synnerhet marginaliserade grupper.

Folkhälsokrisen till följd av covid-19-pandemin har ökat känslan av osäkerhet, isolering och rädsla och skapat en atmosfär där hatpropaganda har blomstrat. Olika extremistiska ideologiska rörelser har använt sig av pandemin för att rikta in sig på specifika befolkningsgrupper (på olika grunder, bland annat nationalitet, religion, ras, kön, sexuell läggning, hudfärg och till och med ålder), vilket också har lett till hatbrott⁷.

Kommissionen har för avsikt att lägga fram en utvidgning av förteckningen över EU-brottsområden till att omfatta hatpropaganda och hatbrott. Hat har ingen plats i EU. Det bör bekämpas med alla tillgängliga medel, även genom straffrätt.

2. Initiativets sammanhang

I artikel 83.1 i EUF-fördraget anges en uttömmande förteckning över de områden av brottslighet⁸ där Europaparlamentet och rådet får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder som ska tillämpas i alla EU-medlemsstater. I den föreskrivs också att rådet med hänsyn till **brottslighetens utveckling** får anta ett beslut om att fastställa andra **områden som avser särskilt allvarlig brottslighet** med ett **gränsöverskridande inslag** till följd av brottens **karaktär eller effekter** eller av ett **särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder**.

³ Se FN:s generalsekreterare António Guterres [förord](#) till FN:s strategi och handlingsplan mot hatpropaganda, maj 2019.

⁴ ODIHR, [Hate Crime Laws, A Practical Guide](#) (ej översatt till svenska).

⁵ Se [resultaten](#) av det samråd som anordnats av International Dialogue Centre och European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 april 2021 samt Article 19 [Responding to “hate speech”: Comparative overview of six EU countries](#), 2018 (ej översatt till svenska).

⁶ [The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#) (ej översatt till svenska).

⁷ FN:s [Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#) av den 11 maj 2020 (ej översatt till svenska).

⁸ Denna förteckning omfattar följande områden av brottslighet: 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.

Rådets antagande av ett sådant beslut skulle vara ett första steg mot att skapa den rättsliga grund som krävs för att i ett andra steg anta en gemensam rättslig ram för att bekämpa hatpropaganda och hatbrott i hela EU. Sådan framtida lagstiftning skulle komplettera gällande EU-lagstiftning som kräver kriminalisering av hatpropaganda och hatbrott på grund av ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung (se avsnitt 2.2), och skulle omfatta andra särskilda grunder.

Ett gediget förberedande arbete har utförts för detta initiativ, bland annat en extern studie⁹ och ett omfattande samråd och den bygger också på ett stort antal tillgängliga rapporter och studier.

2.1. Institutionellt sammanhang

Kommissionen lägger fram detta initiativ på grundval av artikel 17.1 i EU-fördraget¹⁰ och efter det förfarande i två steg som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget:

Det första steget är att rådet, efter Europaparlamentets godkännande, enhälligt antar ett beslut där hatpropaganda och hatbrott anges som ett brottsområde som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Ett sådant beslut kommer att utvidga förteckningen över områden av brottslighet i artikel 83.1 i EUF-fördraget till att omfatta hatpropaganda och hatbrott som ett EU-brott. Det kommer sedan att utgöra en rättslig grund som gör det möjligt för Europaparlamentet och rådet att genom direktiv fastställa minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på detta brottsområde.

Som ett andra steg kan kommissionen komma att föreslå antagandet av direktiv om fastställande av minimiregler för brottsrekvisit och påföljder för hatpropaganda och hatbrott som ska antas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Detta initiativ avser det första steget och påverkar inte de åtgärder som kan vidtas i ett andra steg. Det föregriper inte tillämpningsområdet för och innehållet i den sekundärlagstiftning som därefter kommer att föreslås. Antagandet av de direktiv som nämns ovan påverkar också de grundläggande friheter som skyddas av stadgan, särskilt yttrandefriheten, inbegripet press- och mediefriheten.

När rådsbeslutet har antagits kommer kommissionen att utnyttja sin initiativrätt i överensstämmelse med kraven på bättre lagstiftning. Kommissionen kommer att genomföra en konsekvensbedömning för att noggrant bedöma de olika alternativen för att fastställa brottsrekvisit och påföljder och deras inverkan på de grundläggande rättigheterna. Detta gäller särskilt inverkan på yttrande-, press- och mediefriheten, vilka utgör en stark grund för ett demokratiskt samhälle¹¹.

⁹ [Studie](#) till stöd för kommissionens initiativ att utvidga förteckningen över EU-brott i artikel 83.1 i EUF-fördraget till att omfatta hatpropaganda och hatbrott (*den underliggande studien*). Den underliggande studien innehåller en detaljerad kartläggning av alla medlemsstaternas rättsliga ramar för att bekämpa hatpropaganda och hatbrott. I den analyseras och sammanfattas också information, data och synpunkter som samlats in genom ett samråd utfört av kommissionen.

¹⁰ Artikel 17.1 i EU-fördraget har följande lydelse: ”Kommissionen ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte.”

¹¹ Se artikel 52 i [EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna](#).

För att exakt fastställa tillämpningsområdet för och innehållet i de regler som kan föreslås kommer kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av hatpropaganda och hatbrott mot bakgrund av de senaste uppgifterna och tendenserna. En sådan noggrann bedömning av samhällsutveckling och tendenser kommer att vara särskilt relevant för fastställandet av brottsrekvisit för framtida brott. Detta kommer att omfatta att fastställa de särskilda former av hatpropaganda och hatbrott som ska kriminaliseras med hänvisning till de skyddade egenskaperna hos de personer och grupper som utsätts för brottet.

När kommissionen utarbetar sådan sekundärlagstiftning kommer den att samråda med medlemsstaterna och Europaparlamentet, bland annat om särdragen för de nationella rättsliga ramarna för straffrätt och grundläggande rättigheter. Kommissionen kommer också att hålla ett brett samråd med alla berörda parter, och kommer samtidigt i hög grad att involvera Europaparlamentet.

2.2. Kampen mot hatpropaganda och hatbrott som en EU-prioritering

På EU-nivå finns det redan en ram för kraftfulla gemensamma insatser mot rasistisk och främlingsfientlig hatpropaganda och rasistiska och främlingsfientliga hatbrott genom **rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (rambeslutet)**¹². Rambeslutet syftar till att säkerställa att allvarliga uttryck för rasism och främlingsfientlighet beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder i hela EU. Enligt detta rambeslut ska medlemsstaterna kriminalisera hatpropaganda, dvs. offentlig uppmaning till våld eller hat på grund av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung¹³. Rambeslutet kräver också att medlemsstaterna, för andra brott än hatpropaganda, ser till att sådana rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvårande omständighet, eller alternativt att sådana motiv kan beaktas vid fastställandet av påföljderna.

Kommissionen stöder medlemsstaternas ansträngningar för att effektivt genomföra rambeslutet genom arbetet i **högnivågruppen för bekämpande av rasism och främlingsfientlighet och andra former av intolerans**¹⁴ för att utveckla utbildning och bygga upp kapacitet för brottsbekämpning, förbättra registreringen av hatbrott och insamlingen av uppgifter samt uppmuntra offren att anmäla hatbrott.

Detta initiativ är del av en bredare uppsättning av EU-åtgärder för att bekämpa olaglig hatpropaganda och våldsbejakande extremism och terrorism på nätet, som inbegriper **uppförandekoden om olaglig hatpropaganda på nätet**¹⁵, **förordningen om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online**¹⁶ samt **EU:s internetforum**¹⁷.

¹² EUT L 328, 6.12.2008, s. 55.

¹³ Se artikel 1 i rambeslutet.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_sv

¹⁶ EUT L 172, 17.5.2021, s. 79

¹⁷ [EU:s internetforum](#) är ett frivilligt initiativ som leds av kommissionen där den arbetar tillsammans med teknikindustrin och andra berörda parter för att motverka våldsbejakande extremistiskt innehåll på nätet.

Enligt direktivet om audiovisuella medietjänster¹⁸ ska medlemsstaterna se till att videodelningsplattformar vidtar effektiva åtgärder inte bara mot spridning av innehåll som strider mot rambeslutet, utan även mot hatpropaganda på någon av de grunder som anges i artikel 21 i stadgan. Dessutom innehåller kommissionens förslag till en **rättsakt om digitala tjänster**¹⁹ en omfattande reform som ska säkerställa att användare är säkra på nätet, genom att fastställa skyldigheter att ta itu med olagligt innehåll och systemrisker. Dessutom kommer 2022 års uppdatering av den europeiska strategin för ett bättre internet för barn²⁰ att syfta till att skydda barn från hot på nätet, bland annat nätmobbning och hatpropaganda.

Detta initiativ kommer att stödja **EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025**²¹ och **strategin för att bekämpa antisemitism och främja judiskt liv i EU**²². Initiativet kommer också att komplettera nya initiativ som syftar till att främja jämlikhet och respekt för mångfald, t.ex. **jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025**²³. Dessa nya initiativ har belyst behovet av att säkerställa kraftfulla straffrättsliga åtgärder på EU-nivå mot hatpropaganda och hatbrott på **andra grunder än rasism och främlingsfientlighet**, särskilt på grund av kön, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning²⁴.

I **jämställdhetsstrategin 2020–2025**²⁵ fastställs åtgärder för att bekämpa könsrelaterat våld mot kvinnor och flickor, inbegripet behovet av att kriminalisera specifika former av könsrelaterat våld på EU-nivå. Detta initiativ kommer att komplettera det kommande förslaget till **direktiv för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet**. Även om hatpropaganda och hatbrott kännetecknas av ett underliggande hat mot en grupp av personer, inbegripet betydande könsdiskriminering och hat mot kvinnor, kommer det kommande direktivet att, inom ramen för EU:s befogenheter, kriminalisera vissa specifika former av våld som inte kräver något inslag av hat och i synnerhet hat mot en person som ingår i en grupp av personer. Detta initiativ om att utöka förteckningen över EU-brott skapar därför ytterligare en rättslig grund för att ta itu med de specifika former av allvarligt våld mot kvinnor och flickor som också kan definieras som kvinnofientlig hatpropaganda eller hatbrott med ett objektivt identifierbart könsbaserat motiv.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (EUT L 303, 28.11.2018, s. 69).

¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#)

²¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En jämlikhetsunion: EU:s handlingsplan mot rasism 2020-2025, [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020.

²² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s strategi för att bekämpa antisemitism och främja judiskt liv (2021–2030) [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

²³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En jämlikhetsunion: jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025, 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). I strategin identifierades behovet av att kriminalisera hatpropaganda och hatbrott mot hbtqi-personer – homosexuella, bisexuella, transpersoner, icke-binära, intersexuella och queera.

²⁴ Dessa skyddade egenskaper hör till de grunder som anges i artikel 19.1 EUF-fördraget, där det hänvisas till åtgärder för att bekämpa diskriminering ”på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning”.

²⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En jämlikhetsunion: Jämställdhetsstrategin för 2020–2025, 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

Detta initiativ kommer också att komplettera **strategin för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030**²⁶, **strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025)**²⁷ samt **direktivet om brottsoffers rättigheter**²⁸. Det kommer också att anpassas till rådets slutsatser från mars 2021 om integrering av åldrande i offentlig politik²⁹ som erinrade om att åldersrelaterad diskriminering är vanligt förekommande medan våld mot äldre är ett allt större problem.

Europaparlamentet antog också en lagstiftningsresolution i september 2021 som uppmanar kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om att inkludera könsrelaterat våld som ett nytt område av brottslighet i enlighet med artikel 83.1 i EUF-fördraget³⁰. Detta initiativ, tillsammans med det kommande lagstiftningsförslaget om att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet, syftar till att tillmötesgå Europaparlamentets begäran.

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

Enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget får rådet, med hänsyn till **brottslighetens utveckling**, anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller särskilda kriterier. Det nya området måste röra **särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag** till följd av brottens **karaktär eller effekter** eller av ett **särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder**.

I följande avsnitt beskrivs kommissionens bedömning av hatpropaganda och hatbrott mot bakgrund av kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget.

3.1. Hatpropaganda och hatbrott som ett område av brottslighet

Hatpropaganda och hatbrott erkänns allmänt som ett område av brottslighet på internationell nivå³¹.

Redan i sin rekommendation från 1997³² betraktade Europarådet hatpropaganda som anstiftan till hat riktat mot enskilda personer eller grupper som definieras av vissa skyddade

²⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En jämlikhetsunion: EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030, 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025), [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020.

²⁸ EUT L 315, 14.11.2012, s. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12 mars 2021](#)

³⁰ Europaparlamentets resolution i enlighet med artikel 225 i EUF-fördraget av den 16 september 2021 med rekommendationer till kommissionen om att fastställa könsrelaterat våld som ett nytt brottsområde förtecknat i artikel 83.1 i EUF-fördraget (2021/2035(INL)).

³¹ Exempelvis [utfärdade Europarådets Europakommission mot rasism och intolerans \(ECRI\) allmän policyrekommendation nr 15 om att bekämpa hatretorik](#) i december 2015, medan FN antog en strategi och en handlingsplan i maj 2019, artikel 20 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och ministerrådet för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas (OSSE) kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) antog beslut 9/09 om bekämpning av hatbrott, MC(17) Journal No. 2, Agenda item 8 av den 2 december 2009.

³² Ministerkommitténs rekommendation nr R (97) 20 till medlemsstaterna om hatpropaganda.

egenskaper³³. I 2015 års policyrekommendation från Europarådets Europakommission mot rasism och intolerans (ECRI) definierades hatpropaganda som främjande, argumentering för eller uppvigling, i någon form, av smutskastning, hat eller förtal riktat mot en person eller grupp av personer, samt trakasserier, förolämpningar, negativa stereotyper, stigmatisering eller hot mot en sådan person eller grupp av personer och att alla föregående uttrycksformer motiveras av ras, hudfärg, härkomst, nationellt eller etniskt ursprung, ålder, funktionsnedsättning, språk, religion eller övertygelse, kön, socialt kön, könsidentitet, sexuell läggning eller annan personlig egenskap eller status³⁴. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) hänvisar till hatbrott som brott som begås på grund av fördomar mot en viss grupp i samhället³⁵.

EU-lagstiftningen innehåller inte någon rättslig definition av hatpropaganda och hatbrott i sig, men **rambeslutet** innehåller straffrättsliga definitioner av de allvarligaste formerna av rasism och främlingsfientlighet. Hatpropaganda enligt definitionen i rambeslutet avser offentlig uppmaning till våld eller hat som riktas mot en grupp eller en medlem av en sådan grupp som delar en skyddad egenskap³⁶. Hatbrott i den mening som avses i rambeslutet³⁷ innebär alla brott³⁸ (grundbrottet), utom hatpropaganda, som begås med rasistiska eller främlingsfientliga motiv (fördomsbaserade motiv).

Både när det gäller hatpropaganda och hatbrott är det **fördomen** som utlöser gärningsmannens agerande. De personer som utsätts blir en måltavla på grundval av deras faktiska eller upplevda anknytning, stöd eller tillhörighet till en gemenskap eller en grupp som delar en skyddad egenskap³⁹. Dessa handlingar är identitetsbaserade och skickar ett budskap som i synnerhet förmedlar att de drabbade inte hör hemma i ett visst samhälle. De riktar sig inte bara till offret, utan även till deras gemenskap eller grupp⁴⁰. Förövarens motiv är därför avgörande för att skilja dessa brott från andra brott och för att fastställa deras allvarlighetsgrad med hänsyn till den specifika inverkan som dessa brott har på det enskilda offret, på grupper och på samhället i stort⁴¹.

³³ I rekommendationen anges att begreppet hatpropaganda ska förstås som något som omfattar alla former av uttalanden som sprider, uppammar, främjar eller motiverar rashat, främlingsfientlighet, antisemitism eller andra former av hat grundade på intolerans, inbegripet intolerans som uttrycker sig i form av aggressiv nationalism och etnocentrism, diskrimination och fientlighet mot minoriteter, migranter och personer med invandrabakgrund.

³⁴ ECRI allmän policyrekommendation nr 15 om att bekämpa hatretorik, s. 3.

³⁵ Detta är den operativa definition som används av OSSE i deras rapporter om rasistiska och främlingsfientliga hatbrott (2021), könsbaserade hatbrott (2021), antisemitiska hatbrott (2019) och antimuslimska hatbrott (2018), som bygger på OSSE:s ministerråds beslut nr 9/09 om bekämpande av hatbrott av den 2 december 2009, som alla OSSE-stater, inklusive samtliga EU-medlemsstater, enhälligt enats om. Begreppet bakom en sådan definition och dess praktiska konsekvenser förklaras närmare i ODIHR:s [Hate Crime Laws A Practical Guide \(2009\)](#), s. 16.

³⁶ I artikel 1.1 a i ramdirektivet krävs att medlemsstaterna straffar ”offentliga uppmaningar till våld eller hat riktade mot en grupp eller en medlem av en sådan grupp, grundade på ras, hudfärg, religion, härkomst, etniskt eller nationellt ursprung”.

³⁷ Se artikel 4: *För andra brott än de som avses i artiklarna 1 och 2, ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvärande omständighet eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktionerna.*

³⁸ Såsom brott mot en persons liv, fysiska integritet eller egendom.

³⁹ Se den underliggande studien, avsnitt 2.4.2.

⁴⁰ ODIHR, [Hate Crime Laws, A Practical Guide](#) (ej översatt till svenska)

⁴¹ Se den [vägledande noten](#) om den praktiska tillämpningen av rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

Hat är ett inneboende inslag i både hatpropaganda och hatbrott. Hat leder till nedvärdering av och hot mot en persons eller en grups mänskliga värdighet. Det förnekar dessa människors likvärdiga ställning som medlemmar i samhället⁴², inklusive deras rätt att delta i det politiska eller sociala livet. Dessa rättigheter är en del av EU:s grundläggande principer. Att förstå rollen av hat mot människor med skyddade egenskaper är grundläggande för att brotten ska kunna erkännas, lagföras och straffbeläggas inom våra straffrättsliga system.

Med tanke på de särskilda egenskaper som kännetecknar hatpropaganda och hatbrott, dvs. hat som riktar sig mot personer eller grupper som delar (eller uppfattas dela) skyddade egenskaper, kan hatpropaganda och hatbrott betraktas som ett "område av brottslighet" i den mening som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget.

På samma sätt som andra EU-brott med ett gemensamt inslag, såsom organiserad brottslighet eller terrorism, knyter hat mot människor med skyddade egenskaper samman en bredare grupp av brott. Det centrala och gemensamma målet för kriminaliseringen av hatpropaganda och hatbrott är att bekämpa sådant hat, som kopplar samman dessa två brottskategorier inom ett enda "område av brottslighet". Att lägga till hatpropaganda och hatbrott som ett område av brottslighet skulle göra det möjligt för kommissionen att i ett andra skede föreslå sekundärlagstiftning som specifikt tar upp relaterad samhällsutveckling och relaterade samhällsutmaningar allteftersom de uppstår och utvecklas i framtiden.

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

Hatpropaganda och hatbrott är särskilt allvarliga brott på grund av deras skadliga inverkan på enskilda personer och på samhället i stort, vilket undergräver EU:s grundvalar.

3.2.1. Inverkan på gemensamma värderingar

Hatpropaganda och hatbrott strider mot EU:s gemensamma värden och grundläggande rättigheter, såsom de fastställs i artiklarna 2 och 6 i EU-fördraget samt i stadgan.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (*Europadomstolen*) har i rättspraxis konsekvent erkänt att sådana beteenden är särskilt allvarliga med tanke på deras inverkan på värderingarna och de grundläggande rättigheterna. Europadomstolen har slagit fast att när handlingar som utgör grova brott riktar sig mot en persons fysiska eller psykiska integritet kan endast effektiva straffrättsliga mekanismer säkerställa ett tillräckligt skydd och fungera som en avskräckande faktor. Europadomstolen ansåg särskilt att straffrättsliga åtgärder krävs med avseende på direkta verbala angrepp och fysiska hot som motiveras av diskriminerande attityder⁴³.

Europadomstolen erkände att tolerans och alla människors lika värde utgör grunden för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle och ansåg att det i demokratiska samhällen kan vara nödvändigt att bestraffa eller till och med förhindra alla uttrycksformer som sprider, uppmuntrar, främjar eller rättfärdigar hat grundat på intolerans⁴⁴. Europadomstolen påpekade vidare att straffrättsliga påföljder mot enskilda personer som är ansvariga för de allvarligaste hatyttringarna, som uppmunar andra till våld, också kan åberopas som en sista utväg. Av

⁴² ODIHR, [Hate Crime Laws, A Practical Guide](#) (ej översatt till svenska)

⁴³ Europadomstolens dom av den 14.1.2020, Beizaras och Levickas/Litauen, 111 § och där angiven rättspraxis.

⁴⁴ Europadomstolens dom av den 6 juli 2006 i målet Erbakan/Turkiet, 56 §.

dessas skäl har Europadomstolen konsekvent erkänt i rättspraxis att rätten till yttrandefrihet inte hindrar straffrättsliga åtgärder mot vissa former av hatpropaganda⁴⁵.

3.2.2. Skadlig inverkan på de enskilda offren och deras grupper

Att hatpropaganda och hatbrott är särskilt allvarliga framgår av den skada de orsakar de enskilda offren, deras bredare grupper och samhället som helhet.

Hatpropaganda och hatbrott kränker offrens grundläggande rätt till värdighet och jämlikhet. De har allvarliga och ofta långvariga konsekvenser för offrens fysiska och psykiska hälsa och välbefinnande.

Offer för hatpropaganda och hatbrott är måltavlor på grund av sina inneboende, oföränderliga egenskaper eller på grund av egenskaper som är kärnan av deras identitet⁴⁶. Som en följd av detta känner de sig underskattade, ovälkomna, nedvärderade och föraktade i samhället på grund av sin identitet. Utöver skadliga fysiska hälsoeffekter är graden av psykisk skada (t.ex. känsla av kränkning och förödmjukelse) som orsakas av hathandlingar i själva verket ofta större än den fysiska skada som följer av själva våldet⁴⁷. Offer för hatbrott kan uppleva symptom på allvarliga trauman såsom depression, misstänksamhet mot andra, självförebråelser och en djup känsla av isolering. Dessa upplevelser är vad som skiljer hatbrott från andra typer av brott. Dessutom skyller många offer för hatbrott på sig själva och upplever en brist på självförtroende⁴⁸.

Mer allmänt tvingas offer för hatbrott också att leva med rädslan för upprepad utsatthet, och extra utsatta grupper, såsom äldre personer, barn och personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning, upplever ökad sårbarhet i och med att de är mål för hatpropaganda när de förlitar sig på nätbaserad kommunikation i sitt dagliga liv. Offer för hatpropaganda utsätts också för politiskt och socialt utanförskap, vilket avskräcker dem från tillgång till sjukvård och andra viktiga tjänster⁴⁹. De offer som rapporterar hatupplevelser riskerar dessutom ofta sekundär viktimisering⁵⁰, vilket kan orsaka offret ytterligare skada. För barn som utsätts kan hatpropaganda allvarligt skada deras långsiktiga personliga utveckling.

Genom brott som orsakats av hat förmedlas ett budskap om avvisande och devalvering av hela grupper och gemenskaper och de personer som utgör dessa grupper och gemenskaper upplever rädsla och känner sig i riskzonen för att utsättas för framtida attacker⁵¹. Det är viktigt

⁴⁵ Europadomstolens dom av den 24 juni 2003 i målet Garaudy/Frankrike 1 §; avgörande av den 13 november 2003, Gündüz/Turkiet, 37 §; avgörande av den 16 november 2004, Norwood/Förenade kungariket; dom av den 10 juli 2008 Soulas och andra/Frankrike 47 §; dom av den 9 februari 2012, Vejdeland och andra/Sverige 59 §.

⁴⁶ Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgarligen rättigheter och konstitutionella frågor vid generaldirektoratet för unionens interna politik: [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#), (juli 2020) s. 23 (ej översatt till svenska).

⁴⁷ Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), [Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#) (2012), s. 20 (ej översatt till svenska). Layla Okhai, [How hate crime impacts mental health](#) (Diverse Minds, 2018) (ej översatt till svenska).

⁴⁸ Se den underliggande studien, avsnitten 4.2.3, 4.3.3 och 5.2.3.

⁴⁹ FN:s [Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech av den 11 maj 2020 (ej översatt till svenska).

⁵⁰ Viktimisering som inte sker som en direkt följd av brottet, utan genom det sätt på vilket brottsoffret behandlas av polisen och det straffrättsliga systemet. Se den underliggande studien, avsnitten 4.2.3, 4.3.3 och 5.2.3.

⁵¹ ODIHR, [Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#) (2020), s. 13 (ej översatt till svenska). Till exempel undviker en betydande mängd homosexuella och bisexuella personer vissa platser av rädsla för att utsättas för

att notera risken för att hatpropaganda och hatbrott reproduceras av förövarens följare vilket sprider ytterligare rädsla och hot. Därmed vidmakthålls ett mönster av hatpropaganda och hatbrott som riktar sig mot andra personer som uppfattas ha liknande skyddade egenskaper eller ha anknytning till offret⁵².

3.2.3. Skadlig inverkan på samhället i stort

Hatpropaganda och hatbrott har också en stark samhällsdimension. De utgör ett hot mot demokratiska värden, social stabilitet och fred⁵³ och ökar de sociala klyftorna, urholkar den sociala sammanhållningen och utlöser repressalier som leder till våld och motvåld⁵⁴. Klimatet av konflikter, rädsla, polarisering och radikalisering till följd av hatmotiverade handlingar bekräftades också av respondenterna i kommissionens riktade samråd.

Hatpropaganda och hatbrott har en skadlig inverkan på de grundläggande rättigheterna, särskilt på människans värdighet, jämlikhet och yttrandefrihet. Deras kvävande effekt på yttrandefriheten kan leda till att användare av sociala medier avstår från att delta i offentliga debatter på grund av hatiskt innehåll som de ser⁵⁵. Hat skadar också den politiska dialogen och påverkar invånarens villighet att engagera sig i politiken och utöva officiella uppgifter med allmän synlighet, såsom parlamentsledamöter, borgmästare och politiker⁵⁶. När det gäller kvinnor i det offentliga livet visade en undersökning bland 123 kvinnliga parlamentariker i Europa att 46,9 % av de svarande hade tagit emot dödshot eller hot om våldtäkt eller misshandel och 58,2 % hade varit föremål för sexistiska angrepp på sociala nätverk på nätet⁵⁷.

Journalister utsätts⁵⁸ ofta för hatpropaganda på sociala medier och kan därför tveka att delta i den offentliga debatten eller ta upp vissa frågor⁵⁹. Även om hatpropaganda och hot riktar mot alla journalister visar statistiken att kvinnliga journalister utsätts för fler hot än sina manliga motsvarigheter, särskilt i form av trakasserier på nätet, hot om våldtäkt och mord samt

angrepp, hot eller trakasserier. På liknande sätt rapporterade 37–41 % av svarande som var transpersoner eller intersexuella att de ”ofta” eller ”alltid” undviker vissa platser av samma skäl. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), s. 47 (ej översatt till svenska).

⁵² Se FRA, [Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights \(2012\)](#), s. 19 (ej översatt till svenska).

⁵³ Se FN:s strategi och handlingsplan mot hatpropaganda, maj 2019; Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (Europarådet).

⁵⁴ Se studien beställd av Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor: [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#), juli 2020 (ej översatt till svenska). ODHIR, [‘Hate Crime Laws, A Practical Guide](#), 2009 (ej översatt till svenska)

⁵⁵ [En undersökning](#) från Norge visar att en av fem (19 %) användare av sociala medier avstår från att delta i offentliga debatter på grund av hatiskt innehåll som de ser. Denna procentandel ökar till 36 % bland användare som tillhör minoritetsgrupper.

⁵⁶ Studie beställd av Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor: [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#), juli 2020 (ej översatt till svenska).

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; Se också <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>

⁵⁸ Se kommissionens rekommendation om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen [C\(2021\) 6650 final](#), 16.9.2021.

⁵⁹ [Eurobarometer 452 från 2016](#) visade att tre fjärdedelar av journalistkåren har upplevt hatpropaganda på sociala medier, och att hälften av dem därför tvekar om att delta i den offentliga debatten.

uppvigling till hat baserat på kön⁶⁰. Attackerna är i vissa fall organiserade kampanjer som syftar till att misskreditera eller tysta kvinnliga journalister.

Hatpropaganda kan inte bara leda till konflikter, utan också till hatbrott⁶¹. Det finns belägg för en s.k. hatpyramid⁶² eller en s.k. skadestege som börjar med fördomsbaserade handlingar (t.ex. mobbning, hån, avhumanisering) och diskriminering (t.ex. ekonomisk, politisk), som flyttar sig upp mot fördomsbaserat våld, såsom mord, våldtäkt, övergrepp, terrorism, våldsbejakande extremism och till och med folkmord⁶³. Forskning visar kopplingen mellan riktade, diskriminerande tweetar som publiceras i en stad och det stora antalet hatbrott i den staden⁶⁴. Förenta nationerna (FN) påpekar att uppvigling till våld som riktar sig mot grupper eller individer på grundval av deras identitet kan bidra till att möjliggöra eller förbereda särskilt grymma brott och att detta är både en varningssignal och en tidig indikator på risken för dessa brott⁶⁵.

Forskning visar också att hatpropaganda på sociala medier leder till fler brott mot minoriteter i den fysiska världen⁶⁶. Hatpropaganda på nätet har lett till ett ökat våld mot flyktingar och invandrare, etniska och religiösa minoriteter och hbtqi-personer⁶⁷. Att exponeras eller utsättas för hatpropaganda kan också bidra till radikaliserings och våldsbejakande extremism. Detta kan uttryckas on- och offline genom tal och propaganda, men kan också leda till våldsamma extremist- eller terroristattacker. Detta kan splittra samhället och få dödliga konsekvenser⁶⁸.

Europarådet erinrar om att internet har tillfört en ny dimension där sexistisk hatpropaganda kan uttryckas och har betonat att sexistisk hatpropaganda kan trappas upp till eller uppvigla till öppet kränkande och hotfulla handlingar, inbegripet sexuella övergrepp eller sexuellt våld, potentiellt dödliga handlingar eller självskadebeteende⁶⁹. Framväxten av nätbaserade grupper och gemenskaper, såsom manosphere⁷⁰ och incel⁷¹, som tillhandahåller ytterligare

⁶⁰ Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter – [uttalande](#) av den särskilda rapportören om våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser.

⁶¹ Europarådet, [Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans](#)

⁶² Se [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Se [forskningsrapporten](#) från projektet Selma (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) av European Schoolnet, s. 33.

⁶⁴ Se den underliggande studien, avsnitt 4.2.3.

⁶⁵ Förenta nationerna, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, juli 2017 (ej översatt till svenska).

⁶⁶ I en [studie](#) från Cardiffuniversitetets HateLab-projekt konstaterades till exempel att när antalet ”hattweetar” som publicerades från en plats ökade gjorde även antalet grova brott motiverade av ras och religion, inbegripet våld, trakasserier och skadegörelse, detsamma.

⁶⁷ Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2018 om det ökande nyfascistiska våldet i Europa ([2018/2869\(RSP\)](#)).

⁶⁸ Se även [Hate Speech and Radicalisation Online: the OCCI Research Report](#), Johannes Baldauf, Julia Ebner och Jakob Guhl (red.), 2019.

⁶⁹ Ministerkommitténs [rekommendation](#) CM/Rec(2019)1 till medlemsstaterna om förebyggande och bekämpning av sexism, 27 mars 2019, s. 9.

⁷⁰ Onlineforum mot feminism, där män samlas för att diskutera kön, jämställdhet och maskulinitet med en mansinriktad fokus, fotnot 59 Centre for Digital Youth Care, [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (2020) (ej översatt till svenska).

⁷¹ En rörelse/grupp som har blivit känd under de senaste åren. Enligt The Angry Internet av Centre for Digital Youth Care står incel för ofrivilligt celibat (INvoluntary CElibate) och syftar på män som skyller sina motgångar på kvinnor, män som är sexuellt giriga och samhället. [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (2020) (ej översatt till svenska).

internationella forum för att främja och sprida kvinnohat och fientlighet mot kvinnor, är särskilt oroande i detta avseende⁷².

3.2.4. Omfattningen av hatpropaganda och hatbrott

En av tio (11 %) av de hbtqi-personer som svarat på en undersökning från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) uppgav att de hade angripits fysiskt eller sexuellt eftersom de var hbtqi-personer (transpersoner och intersexuella upplevde fler fysiska eller sexuella angrepp under denna tidsperiod: 17 % respektive 22 %) och 51 % av de svarande i åldern 15–17 år uppgav att de trakasserades i skolan⁷³.

Hatpropaganda och hatbrott mot personer av asiatiskt ursprung, särskilt kineser, eller personer som uppfattas vara av asiatiskt ursprung, har ökat under covid-19-pandemin⁷⁴, inbegripet rasistiska attacker och misshandel, våldsam mobbning, hot och rasistiska tillmälen⁷⁵. En undersökning från FRA visar att romska svarande och svarande med bakgrund i Afrika söder om Sahara eller i Nordafrika upplever en högre grad av diskriminering, trakasserier och våld som motiveras av hat⁷⁶.

Enligt en undersökning från 2018 om antisemitism, som genomfördes av FRA, är 40 % av judarna i EU rädda för att de ska utsättas för ett fysiskt angrepp⁷⁷. Resultaten av FRA:s undersökning från 2017 om minoriteter och diskriminering⁷⁸ i EU visar att 27 % av muslimer har upplevt hatmotiverade trakasserier under de senaste 12 månaderna, och att denna andel är högre (31 %) bland muslimska kvinnor som bär huvudduk offentligt.

Kvinnor, särskilt unga kvinnor, utsätts för könsbaserad hatpropaganda, både on- och offline⁷⁹. Enligt en global undersökning från 2020 har 52 % av unga kvinnor och flickor upplevt nätvåld, inbegripet hotelser⁸⁰.

Dessutom finns det också personer som lever i skärningspunkten mellan två eller flera skyddade egenskaper, såsom icke-vita kvinnor, som löper en 84 % större risk än vita kvinnor att nämnas i kränkande eller ”problematiskska” tweetar⁸¹.

FN har uttryckt oro över hatpropaganda riktad mot äldre personer, som har vuxit fram i den offentliga debatten och på sociala medier som uttryck för fientlighet mellan generationerna⁸².

⁷² Centre for Digital Youth Care, [The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#) (2020) (ej översatt till svenska).

⁷³ FRA, [EU LGBTI Survey II](#) (2020).

⁷⁴ Europarådet, ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), mars 2021 (ej översatt till svenska); [Human Rights Watch](#), Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide, 2020 (ej översatt till svenska).

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide, 2020 (ej översatt till svenska).

⁷⁶ FRA, [EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#) (2017) (ej översatt till svenska).

⁷⁷ FRA, [Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#), 10 december 2018 (ej översatt till svenska).

⁷⁸ FRA, Second European Union Minorities and Discrimination [Survey](#), 21 september 2017 (ej översatt till svenska).

⁷⁹ Europarådet, [Combating sexist hate speech](#)

⁸⁰ Se [undersökningen](#) utförd av World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts med hjälp av Unicefs rapportplattform, februari 2020.

⁸¹ Amnesty International, [Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#), 2018 (ej översatt till svenska).

Personer med funktionsnedsättning löper större risk än andra att bli offer för våldsbrott, inklusive hatbrott, eller utsättas för hatpropaganda⁸³. Återkoppling från kommissionens samråd visade att i vissa länder begås 21 % av de hatbrott som anmäls till myndigheterna mot personer med funktionsnedsättning⁸⁴. I allmänhet blir offren måltavlor enbart på grund av att de har en funktionsnedsättning, uppfattas ha en funktionsnedsättning eller har anknytning till en person med funktionsnedsättning⁸⁵. Världshälsoorganisationen anser dessutom att övergrepp mot äldre sannolikt kommer att bli ett växande problem på grund av den åldrande befolkningen⁸⁶.

Dessa siffror utgör bara toppen på isberget eftersom incidenter är underrapporterade och underregistrerade⁸⁷ och eftersom icke jämförbara metoder för insamling av uppgifter⁸⁸ används. Källor⁸⁹ visar till exempel att 88 % av de hatmotiverade fysiska attackerna mot romer inte rapporterades och att 79 % av de judiska personer som utsatts för antisemitiska trakasserier inte rapporterade den allvarligaste händelsen till polisen eller någon annan organisation. Och endast en av fem (21 %) incidenter med fysiskt eller sexuellt våld mot hbtqi-personer rapporterades⁹⁰. Ålder är ett exempel där bristen på erkännande av att det är en egenskap som kan ligga till grund för till hatpropaganda och hatbrott och avsaknaden av påföljder för anknutna brott leder till mindre rapportering och till brist på information om omfattningen av hatpropaganda och hatbrott mot äldre personer⁹¹. AGE-plattformen⁹² beklagar särskilt vad de kallar en dold verklighet trots fenomenets oroande stora utbredning i Europa, och pekar på att osynlighet och brist på skydd för äldre offer förvärras på grund av bristande medvetenhet om ålder som ett motiv för hatbrott.

3.2.5. Straffrättsliga åtgärder i medlemsstaterna

De allvarliga konsekvenser som beskrivs ovan har lett till att medlemsstater har kriminaliserat vissa former av hatpropaganda och hatbrott. Kriminaliseringen av dessa beteenden förmedlar ett budskap om avståndstagande från samhällets sida. Det är en indikation på hur allvarligt och farligt detta beteende är, eftersom det är särskilt skadligt för de grundläggande rättigheterna.

Till följd av införlivandet av rambeslutet i nationell lagstiftning har **hatpropaganda** på grund av ras, hudfärg, religion, härkomst och nationellt eller etniskt ursprung kriminaliserats i alla

⁸² FN, Policydokument: [The Impact of COVID-19 on older persons](#), maj 2020 (ej översatt till svenska).

⁸³ FRA, [Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#), mars 2015 (ej översatt till svenska).

⁸⁴ Se den underliggande studien, bilaga VII.

⁸⁵ FRA, [Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities](#), s. 2, mars 2015 (ej översatt till svenska).

⁸⁶ Världshälsoorganisationen, [Elder Abuse](#), 2021 (ej översatt till svenska).

⁸⁷ Se även detta [uttalande](#) från ODIHR om att bristen på registrering av hatbrott innebär att offren och deras behov alltför ofta förblir osynliga, från den 16 november 2020.

⁸⁸ Enligt den underliggande studien, som bygger på samrådet med berörda parter, ansåg de flesta berörda parter att fall av hatpropaganda och hatbrott var underrapporterade i deras medlemsstater.

⁸⁹ Se FRA:s undersökning [Roma and Travellers in Six Countries](#), 2020 (ej översatt till svenska) samt FRA:s undersökning [Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#), 2018 (ej översatt till svenska).

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, [A long way to go for LGBTI equality](#), s. 38 och 46 (ej översatt till svenska).

⁹¹ Se den underliggande studien, avsnitt 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe är ett europeiskt nätverk av ideella organisationer som består av och är till för personer över 50 år. Se AGE-plattformens svar på kommissionens samråd.

medlemsstater⁹³. Medlemsstater har också uttryckligen kriminaliserat hatpropaganda även för andra skyddade egenskaper: 20 medlemsstater har kriminaliserat hatpropaganda på grund av sexuell läggning⁹⁴ och 17 medlemsstater på grund av kön⁹⁵. Dessutom kriminaliserar 14 medlemsstater hatpropaganda på grund av funktionsnedsättning⁹⁶ och 6 medlemsstater på grund av ålder⁹⁷. 8 medlemsstater⁹⁸ har (antingen i stället eller dessutom) kriminaliserat hatpropaganda utan att definiera gruppernas skyddade egenskaper och lämnat kriminaliseringen av hatpropaganda öppen, i syfte att skydda alla minoritetsgrupper eller delar av befolkningen⁹⁹.

Hatbrott är också allmänt kriminaliserat i alla medlemsstater, antingen som en självständig brottsgärning för specifika brott eller som en allmän försvårande omständighet för alla brott som begås på grund av fördomar. Utöver att kriminalisera hatbrott på grund av ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung till följd av införlivandet av rambeslutet i nationell lagstiftning kriminaliserar 19 medlemsstater hatbrott på grund av sexuell läggning¹⁰⁰ och 17 medlemsstater på grund av kön/socialt kön¹⁰¹. Utöver detta kriminaliserar 13 medlemsstater hatbrott på grund av funktionsnedsättning¹⁰² och 10 medlemsstater på grund av ålder¹⁰³. Dessutom tillåter 15 medlemsstater¹⁰⁴ att nationella domstolar beaktar gärningsmannens motiv för alla brott när de fattar beslut om straffrättsliga påföljder, antingen som ett alternativ eller ett tillägg till att låta hatbrott vara en självständig brottsgärning. Vissa medlemsstater har också lämnat de skyddade egenskaperna odefinierade för att eventuellt omfatta hatbrott som grundar sig på någon form av intolerans.

3.3. Det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda och hatbrott

Det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda och hatbrott framgår av dessa företeelsers **karaktär och inverkan** samt av att det finns ett **särskilt behov av att bekämpa dem på en gemensam grund**.

Detta är uppenbart för **hatpropaganda** som bedrivs på nätet. På grund av internets gränsöverskridande karaktär sprider sig hatpropaganda på nätet snabbt och är tillgänglig för

⁹³ Detta är de skäl som anges i rambeslutet som hänvisas till ovan, se även den underliggande studien, avsnitten 4.2.1 och 4.3.1. Införlivandet har dock inte alltid varit korrekt eller fullständigt. Därför har kommissionen inlett överträdelseförfaranden mot vissa medlemsstater.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Bland denna grupp hänvisar 14 medlemsstater (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT och SI) specifikt till grunden kön, och 10 medlemsstater (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) hänvisar (alternativt eller dessutom) till grunden könsidentitet/könsuttryck och två medlemsstater (BE och EL) hänvisar till grunden könskaraktär.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ Till exempel kriminaliserar tysk lagstiftning hatpropaganda mot grupper med särskilda egenskaper såsom rasgrupper eller religiösa grupper, men även mot ”delar av befolkningen”.

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Det är viktigt att notera att vissa medlemsstater endast kriminaliserar specifika brott med avseende på sexuell läggning.

¹⁰¹ Bland denna grupp hänvisar 13 medlemsstater (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) specifikt till grunden kön/socialt kön, 11 medlemsstater (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) hänvisar (alternativt eller dessutom) till grunden könsidentitet/könsuttryck och fyra medlemsstater (BE, EL, FR, MT) hänvisar till grunden könskaraktär.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

alla överallt. Detta gör det lättare för hatgrupper att utöka sin publik till länder med liknande politiska eller sociala situationer¹⁰⁵. Det gränsöverskridande inslaget lyftes också fram av de flesta berörda parter som deltog i kommissionens riktade samråd, även med hjälp av specifika exempel¹⁰⁶. Ett exempel på detta är hatpropaganda på grund av könsskaraktär – intersexuella personer har i synnerhet i allt högre grad blivit måltavla för hatpropaganda spridd av grupper som bedriver verksamhet över gränserna¹⁰⁷. Den allmänna utbredningen av könsbaserad hatpropaganda har också understrukits av Europarådet¹⁰⁸ som efterlyste kraftfullare åtgärder för att bekämpa den.

Hatbudskap som uttrycks offline (t.ex. i skriftlig press, i tv-sändningar, i politisk press eller vid idrottsevenemang) har dock ett gränsöverskridande inslag, vilket framgår av deras inverkan, eftersom de lätt återges och sprids i stor utsträckning över gränserna. Mer än 80 % av deltagarna i det riktade samrådet ansåg att hatpropaganda offline har spridningseffekter över gränserna¹⁰⁹. De pekade på att de hatiska budskapen utvecklas och sprids av nätverk med medlemmar från flera länder. Och att ideologier bakom hatpropaganda utvecklas internationellt och därför är gränsöverskridande fenomen¹¹⁰.

Hatbrottens gränsöverskridande inslag är direkt kopplad till det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda. Hat rör sig över nationsgränserna, vilket leder till en våldsspiral. På samma sätt som hatpropaganda kan ideologierna bakom hatbrott utvecklas internationellt och snabbt delas på nätet. Hatbrott kan begås av nätverk med medlemmar från flera länder (inom eller utanför EU) som inspirerar, organiserar eller utför fysiska attacker. Counter Extremism Project¹¹¹, the Soufan Center¹¹² och Anti-Defamation League¹¹³ ger exempel på gränsöverskridande verksamhet utförd av olika grupper som påverkar och influerar över gränserna. Hatbrott kan också skapa ett klimat av rädsla eller sociala konflikter som kan sprida sig från en EU-medlemsstat till en annan¹¹⁴. Hatpropaganda och hatbrott kan också leda till radikaliserings och bildandet av våldsamma extremistgrupper som korsar gränserna och är enhetliga i sin ideologi.

¹⁰⁵ Se den underliggande studien, avsnitt 4.3.4 och Anti-Defamation League, [Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#), 2016 (ej översatt till svenska); Soldiers of Odin är en kontroversiell ideologisk grupp som är fientlig mot invandrare, muslimer och flyktingar, som bildades i Finland och har spridit sig till USA.

¹⁰⁶ Ett konkret exempel på spridningseffekten av hatpropaganda på nätet över gränserna är kampanjen #DefendEurope från den franska högerextrema intellektuella rörelsen Nouvelle Droite. Detta belyser omfattningen av tvärideologiskt och gränsöverskridande samarbete och mobilisering av extremhögern i hela världen, t.ex. Förenade kungariket, Österrike, Frankrike, Tyskland, Sverige, Nederländerna, Norge, Italien och USA. Se den underliggande studien, avsnitt 4.3.4.

¹⁰⁷ Se den underliggande studien, avsnitt 4.2.4.

¹⁰⁸ Ministerkommitténs [rekommendation](#) CM/Rec(2019)1 till medlemsstaterna om förebyggande och bekämpning av sexism, 27 mars 2019.

¹⁰⁹ Se den underliggande studien, bilaga VI.

¹¹⁰ Se den underliggande studien, avsnitt 4.2.4. Se även bilaga VII till den underliggande studien, där en rad olika exempel på gränsöverskridande effekter av hatpropaganda offline ingår, t.ex. när det gäller den högerextrema grekiska organisationen Golden Dawns verksamhet, och där jämförelser görs med spridningen och spridningseffekterna offline i medlemsstaterna vad gäller konspirationsteorier – såsom konspirationsteorin ”the Great Replacement” – genom offline-evenemang, massmöten och ”pr-jippon”.

¹¹¹ Counter Extremism Project, [Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#), 2020, s. 12, 79 och 145 (ej översatt till svenska).

¹¹² The Soufan Center, [White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#), 2019, s. 11 (ej översatt till svenska).

¹¹³ Anti-Defamation League, [Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#) (ej översatt till svenska).

¹¹⁴ Se den underliggande studien, avsnitt 5.2.4.

På samma sätt kan samma företeelse leda till att hatbrott härmas i ett annat land eller har uppföljningsmönster vilka återspeglar brottet i landet där det först inträffade. Detta kan också ske när det blir mycket publicitet kring specifika hatbrott, vilket sporrar andra personer att begå liknande brott ("copycatedeffekt"). Utöver den faktiska förekomsten av hatbrott kan den psykologiska inverkan på individer och på samhället lätt sträcka sig över gränserna genom att det skapas en miljö präglad av rädsla och sociala konflikter. Brott och händelser som äger rum i olika delar av världen har påverkat flera länder, däribland rörelsen Black Lives Matter. De flesta av de svarande i kommissionens samråd konstaterade att hatbrott har spridningseffekter över gränserna¹¹⁵.

Denna process är global och har en inverkan oavsett geografiskt ursprung. EU kan fungera som en förebild runt om i världen och idéer och initiativ som lanseras på annat håll kan bidra till effektivare åtgärder i Europa.

Denna bakgrund understryker **det särskilda behovet av att bekämpa hatpropaganda och hatbrott på en gemensam grund.**

Det särskilda behovet av att ta itu med dessa fenomen på en gemensam grund beror på de allvarliga konsekvenser som hatpropaganda och hatbrott har för EU:s grundläggande värden vilka fastställs i artikel 2 i EU-fördraget. För att skydda våra gemensamma värderingar krävs gemensamma åtgärder.

De negativa konsekvenserna av hatpropaganda och hatbrott går utöver konsekvenserna för enskilda offer och kan påverka grupper av människor som bor i olika länder. Att inte kriminalisera hatpropaganda och hatbrott i ett fåtal medlemsstater kan undergräva insatserna för att effektivt ta itu med dessa företeelser och minska spridningseffekterna. Avsaknaden av en gemensam strategi för kriminalisering leder också till luckor och ett ojämnt skydd för offren för sådana handlingar i hela EU, eftersom endast personer som erkänns som brottsoffer har tillgång till de rättsmedel och stödåtgärder som föreskrivs i EU-lagstiftningen. Dessutom kan en splittrad strategi sända blandade budskap till allmänheten om att sådana handlingar inte tas på allvar och kan utföras utan straff¹¹⁶, att de anses vara "normala" eller till och med uppfattas i vissa länder som att staten legitimerar och/eller tolererar ett sådant beteende¹¹⁷.

Det särskilda behovet av att bekämpa hatpropaganda och hatbrott på en gemensam grund beror dessutom på enskilda medlemsstaters ansträngningar att kriminalisera olika former av hatbrott och hatpropaganda på egen hand. En sådan strategi leder till fragmentering och brist på lika villkor för enskilda personer som kan falla offer för hatpropaganda och hatbrott.

3.4. Brottslighetens utveckling

Enligt FN har det under de senaste åren förekommit en alarmerande ökning av hatpropaganda och uppvigling till hat on- och offline¹¹⁸. Sedan 2007, då kommissionen föreslog att rasistiska och främlingsfientliga handlingar skulle bli straffbara i alla medlemsstater, har

¹¹⁵ Se den underliggande studien, avsnitten 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 samt 5.2.5.

¹¹⁶ Se fotnot 5, Europarådets Europakommission mot rasism och intolerans, [ECRI allmän policyrekommendation nr 15 om att bekämpa hatretorik](#), 8 december 2015.

¹¹⁷ Europadomstolens dom av den 17 januari 2017, Király och Dömötör/Ungern.

¹¹⁸ Förenta nationerna, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, juli 2017 (ej översatt till svenska).

hatpropagandan och hatbrotten stadigt ökat¹¹⁹. Denna ökning är kopplad till förändringar i den sociala, ekonomiska och tekniska miljön. De flesta svarande (mer än 60 %) i kommissionens riktade samråd bekräftade också ökningen av både hatpropaganda och hatbrott mellan 2018 och 2020, jämfört med föregående period mellan 2015 och 2017. En av orsakerna till detta var ökade migrationsströmmar, ekonomiska och sociala kriser (inbegripet covid-19-pandemin) och förbättrad tillgång till nätbaserad information, inbegripet användning av sociala nätverk, vilket har lett till snabb delning av innehåll¹²⁰.

Internet innebär en kanal där mer och mer hatpropaganda enkelt kan delas. Förövare av hatpropaganda på nätet sporras av en känsla av anonymitet och strafffrihet, som frigör hämningar och ökar risken för att de fortsätter att begå sådana brott.

Den kraftiga ökningen av våldsbejakande extremister och extremistgrupper i hela Europa är en av de faktorer som har bidragit till polarisering och radikalisering i samhället. Detta har i sin tur lett till en ökad förekomst av hatpropaganda mot marginaliserade grupper och kvinnor. År 2019 erkände Europaparlamentet detta i en resolution om det ökande nyfascistiska våldet i Europa och uppmanade medlemsstaterna att med kraft fördöma och bekämpa ”hatbrott, hatpropaganda och utpekande av syndabockar som politiker och offentliga tjänstemän gör sig skyldiga till [...] eftersom dessa företeelser direkt normaliserar och förstärker hat och våld i samhället”¹²¹.

ECRI underströk ökningen av ultranationalistisk, främlingsfientlig, rasistisk och homo-/transfobisk hatpropaganda i de olika valkampanjerna under 2019, och att denna propaganda alltmer genomsyrar och ofta sätter tonen i sociala medier¹²². Enligt ECRI accepteras förolämpande och förnedrande kommentarer om medlemmar av minoritetsgrupper enklare än tidigare. Europarådet har skickat en larmsignal om att Europa står inför en chockerande verklighet: antisemitiska, antimuslimska och andra rasistiska hatbrott ökar i alarmerande takt¹²³.

Covid-19-pandemin har skapat en atmosfär där hatpropaganda har blomstrat och blivit ”en tsunami av hat och främlingsfientlighet”¹²⁴. Europol¹²⁵ betonade hur covid-19-pandemin och den efterföljande ekonomiska och sociala krisen har lett till att attityder har hårdnat och att hot är mer accepterat, inbegripet uppmaningar att begå våldshandlingar. I sin årsrapport för 2020 betonade ECRI vissa grupper¹²⁶ ökade exponering för hatpropaganda och våld eftersom de anklagades för att vara stora spridare av viruset. Det handlar bland annat om romer och migranter som fått det ännu svårare att tillgå hälso- och sjukvård och offentliga

¹¹⁹ Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor: [Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#), juli 2020 (ej översatt till svenska).

¹²⁰ Se den underliggande studien, avsnitten 4.2.1, 4.3.1 och 4.3.2.

¹²¹ Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2018 om det ökande nyfascistiska våldet i Europa (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasbourg, 2018.

¹²² [ECRI:s årsrapport för 2019](#)

¹²³ [Uttalande](#) av Marija Pejčinović Burić, Europarådets generalsekreterare, 27 februari 2020.

¹²⁴ FN:s generalsekreterare António Guterres globala [vädjan](#) om att ta itu med och motverka covid-19-relaterad hatpropaganda, i New York den 8 maj 2020.

¹²⁵ [The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#), s. 28 (ej översatt till svenska).

¹²⁶ Se även [European Voice against Racism](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> (ej översatt till svenska). Se även [ECRI håller ett särskilt möte och utbyter åsikter med direktören för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter – Nyheter från Europakommissionen mot rasism och intolerans \(ECRI\)](#).

stödåtgärder¹²⁷ samt personer av asiatiskt ursprung eller personer som uppfattas vara av asiatiskt ursprung¹²⁸. Det har också skett en ökning av konspirationsteorier om vissa grupper, vilket har lett till hatpropaganda och hatbrott¹²⁹. Forskning visar till exempel att det under de två första månaderna av 2021 (under pandemin), jämfört med samma period 2020 (före pandemin), skedde en sjufaldig ökning av antisemitisk publicering på de franska konton/kanaler som bedömdes, och en mer än trettonfaldig ökning på de tyska¹³⁰.

Pandemin förstärkte också spänningar mellan generationerna och ledde till delning av fientliga budskap på sociala medier som kan räknas som hatpropaganda mot äldre personer. Äldre personer har i egenskap av en sårbar grupp blivit mer utsatta för kränkningar under pandemin och har en större benägenhet att bli offer för hatpropaganda och hatbrott¹³¹.

Personer som identifierar sig som hbtqi-personer har upplevt ett ökat våld sedan pandemins början¹³². ”Sexuell läggning eller könsidentitet” var den tredje vanligaste grunden bland de rapporterade hatbrotten (18,35 %) i rapporten om hatbrott 2019 från kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) – en ökning jämfört med 2018 (14,61 %)¹³³. Könsbaserad hatpropaganda har också ökat i Europa, både on- och offline och i alla former av social interaktion (t.ex. i skolan, på arbetsplatsen och på offentliga platser). Alla former av könsrelaterat nätvåld mot kvinnor, inbegripet kvinnofientlig hatpropaganda, blev allt vanligare före covid-19, vilket ledde till att våldet mot kvinnor normaliserades. I en rapport¹³⁴ om trakasserier på nätet mot kvinnliga ministrar konstaterade Natos kompetenscentrum för strategisk kommunikation att de ämnen som utlöste de mest kränkande meddelandena på nätet var covid-19-pandemin, invandring, EU:s förbindelser och socialliberal politik.

Om man tittar på den senaste tidens utveckling av lagstiftningen kan en gradvis ökning av kriminaliseringen på andra grunder än de som fastställs i rambeslutet observeras under de senaste åren. För närvarande har elva medlemsstater¹³⁵ tagit initiativ till lagstiftningsförslag eller processer för att ytterligare kriminalisera hatpropaganda och/eller hatbrott. Av dessa har

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>;
<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), mars 2021 (ej översatt till svenska);

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, [From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19](#) (juli 2020) (ej översatt till svenska); Se också [resultaten](#) av det samråd som anordnats av International Dialogue Centre och European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 april 2021.

¹³⁰ Se studien från Institute for Strategic Dialogue for the European Commission, [The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic – A study of French and German content](#), april 2021.

¹³¹ Se AGE Platform Europas synpunkter på kommissionens samråd, FN:s generalsekreterare António Guterres [uttalande](#) och den underliggande studien, avsnitt 4.2.1.

¹³² Se Europarådets styrkommitté för bekämpning av diskriminering, mångfald och inkludering [COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#) (2020) (ej översatt till svenska), s. 19. Se även [FRA:s rapport från 2019 om pandemin och dess inverkan på grundläggande rättigheter](#), FRA, [The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#) (2021) (ej översatt till svenska) och [ECRI:s rapport 2020](#)

¹³³ ODIHR, [Hate Crime Report](#), 2019 (ej översatt till svenska). Se [artiklarna i pressen](#) om att hatbrotten mot gruppen hbtqi i Spanien ökade med 43 % under första halvåret 2021.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Se den underliggande studien, avsnitt 3.7. Observera särskilt att den föreslagna reformen i Italien inte har antagits.

nio medlemsstater¹³⁶ föreslagit tillägg av vissa grunder till sin lagstiftning om hatpropaganda och/eller hatbrott.

4. Mervärdet av att utöka förteckningen över EU-brott

4.1. Effektiva insatser på EU-nivå

På grundval av den bedömning som beskrivs ovan anser kommissionen att detta initiativ är det mest effektiva svaret på EU-nivå på de identifierade utmaningarna. I synnerhet kan endast ett gemensamt initiativ på EU-nivå effektivt skydda de gemensamma värden som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget, vilka undergrävs av alla former av hatpropaganda och hatbrott, oavsett vilka personer och grupper som berörs.

En gemensam insats kan på ett effektivt och konsekvent sätt bemöta de utmaningar som uppstår till följd av de båda fenomenens gränsöverskridande karaktär samt deras omfattning och tilltagande tendenser. Med tanke på de nuvarande olikartade och fragmenterade straffrättsliga strategierna i medlemsstaterna och deras begränsade inverkan på EU-nivå, tar detta initiativ itu med det gränsöverskridande problemet på ett heltäckande sätt.

Endast en gemensam strategi för kriminalisering av hatpropaganda och hatbrott på EU-nivå kan säkerställa ett enhetligt skydd av offren för sådana handlingar i hela EU. Detta inbegriper brottsoffrens tillgång till de särskilda skyddsåtgärder som ges till de mest utsatta brottsoffren enligt direktivet om brottsoffers rättigheter. Med tanke på det gränsöverskridande inslaget hos hatpropaganda och hatbrott och behovet av en straffrättslig lösning kommer samarbete mellan rättsliga myndigheter att vara avgörande. Gemensamma straffrättsliga åtgärder kan förbättra det ömsesidiga förtroendet och det rättsliga samarbetet. Detta är grundläggande principer för ett EU-område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna.

4.2. Brist på andra alternativ än att utöka förteckningen över EU-brott

Även om det kan finnas viss överlappning med vissa områden av brottslighet som förtecknas i artikel 83.1 i EUF-fördraget¹³⁷, kan minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för hatpropaganda och hatbrott som sådana inte antas på EU-nivå för närvarande.

I synnerhet skulle den partiella överlappningen mellan ”it-brottslighet” och hatbrott och hatpropaganda inte göra det möjligt att anta straffrättsliga minimiregler som omfattar alla former av hatpropaganda, oavsett vilka medel som används. Den skulle kunna göra det möjligt att anta minimiregler om hatpropaganda som delas via internet, men inte om hatpropaganda som bedrivs och delas på annat sätt, till exempel genom offentlig delning eller distribution av flygblad eller bilder, vid offentliga sammankomster (t.ex. idrottsevenemang), i tv-sändningar och i politiskt tal. Detta skulle innebära att det skulle finnas en enda gemensam harmoniserad straffrättslig EU-ram för hatpropaganda som bedrivs på digital väg och olika, fragmenterade strategier runt om i EU för hatpropaganda som begås på andra sätt. En liknande, omotiverad åtskillnad skulle uppstå mellan kriminalisering av hatpropaganda och hatbrott, eftersom hatbrott inte skulle omfattas av den rättsliga grunden för ”it-brottslighet”.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

¹³⁷ Det finns också överlappningar mellan olika befintliga områden av EU-brott, t.ex. mellan ”organiserad brottslighet” och ”olaglig narkotikahandel” eller ”sexuellt utnyttjande av kvinnor”, som dock erkänns som skilda områden av brottslighet.

En sådan splittrad kriminalisering kan inte på ett effektivt och heltäckande sätt ta itu med dessa nära sammankopplade företeelser.

Vissa fall av hatbrott kan under särskilda omständigheter betraktas som ”terrorism” och betraktas som terroristbrott, nämligen när ett terroristuppsåt kan fastställas, till exempel en avsikt att allvarligt skrämma en befolkning¹³⁸. Trots sådana möjliga överlappningar kommer ”terrorism” och definitionen av terroristbrott inte att gälla alla fall av hatbrott och kan därför inte användas för att på ett övergripande sätt kriminalisera hatpropaganda och hatbrott.

Mot denna bakgrund förefaller det som om endast fastställandet av hatpropaganda och hatbrott som ett nytt, avgränsat område av brottslighet i sig kan möjliggöra en effektiv och heltäckande straffrättslig strategi för dessa företeelser på EU-nivå.

Därför kan detta initiativ från kommissionen anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen, som tycks vara en naturlig del av uppfyllandet av kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Initiativet står dessutom i proportion till de eftersträlvade målen. I synnerhet skapar initiativet inte i sig själv någon finansiell eller administrativ börda för EU, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer eller medborgare.

5. Slutsats

Det brådskande behovet av att bemöta hatpropaganda och hatbrott inom EU kräver gemensamma insatser och åtaganden.

Genom detta meddelande uppmanar kommissionen rådet, med Europaparlamentets samtycke, att föra detta initiativ vidare och besluta om en utvidgning av förteckningen över EU-brott, så att den även omfattar hatpropaganda och hatbrott. I detta syfte åtföljs meddelandet av kommissionens initiativ för antagande av ett rådsbeslut i enlighet med artikel 83.1 i EUF-fördraget.

Efter antagandet av ett rådsbeslut kommer kommissionen att ges befogenhet att föreslå lagstiftning för att kriminalisera hatpropaganda och hatbrott på EU-nivå. Med särskild hänsyn till de nationella lagstiftningsramarna och i nära samarbete med medlemsstaterna och Europaparlamentet kommer kommissionen att föreslå ett kraftfullt svar på de utmaningar som hatpropaganda och hatbrott utgör i hela EU i dag och i framtiden.

¹³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (EUT L 88, 31.3.2017, s. 6).