

YTTRANDEN

REGIONKOMMITTÉN

REK:S 152:A PLENARSESSION, 30.11.2022–1.12.2022

Yttrande från Europeiska regionkommittén ” – Att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott

(2023/C 79/03)

Föredragande:	Aleksandra DULKIEWICZ (PL–EPP), borgmästare, Gdańsk
Referensdokument:	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 COM(2021) 777 final

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Europeiska regionkommittén (ReK) noterar att det sätt på vilket hatpropaganda och hatbrott kriminaliseras på EU-nivå för närvarande fastställs i rådets rambeslut från 2008 om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet (rådets rambeslut 2008/913/RIF⁽¹⁾). Katalogen över hatbrott som omfattas av EU-omfattande lagstiftning är begränsad till grunder som rör ras, hudfärg, religion samt nationellt eller etniskt ursprung.
2. ReK konstaterar att kriminaliseringen av andra former av hatpropaganda och hatbrott, särskilt på grund av kön, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning, varierar mellan EU-medlemsstaterna. Eftersom det för närvarande inte finns någon fördragsgrund för gemensamma straffrättsliga åtgärder för att i hela EU ta itu med alla former av hatpropaganda och hatbrott uppmanar kommittén rådet att snarast utöka förteckningen över EU-brott enligt artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) genom att fastställa gemensamma miniminormer för relevanta nationella straffrättsliga bestämmelser, med full respekt för subsidiaritetsprincipen.
3. Kommittén välkomnar i detta avseende varmt kommissionens förslag till rådets beslut om tillägg av hatpropaganda och hatbrott till de områden av brottslighet som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget, vilka återfinns i bilagan till kommissionens meddelande från december 2021 ”Ett mer inkluderande och skyddande Europa: att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott”.
4. Hatpropaganda, hatbrott, falska nyheter, desinformation och konspirationsteorier är företeelser som måste hanteras med beslutsamma åtgärder. Det bör också betonas att kampen mot hatpropaganda och hatbrott även är en kamp mot fördomar, rasism, chauvinism, homofobi och antisemitism. Hatpropaganda och hatbrott drabbar inte bara de enskilda offren, vilket orsakar dem lidande och allvarligt inskränker deras grundläggande rättigheter och friheter, utan även samhället i stort.

⁽¹⁾ Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (EUT L 328, 6.12.2008, s. 55).

5. Kommittén är oroad över företeelsens enorma omfattning och över att det finns en viss likgiltighet inför den, som medför en risk för att hatpropaganda och hatbrott normaliseras och till och med blir ständigt närvarande i vår vardag.

Politiska rekommendationer

6. ReK fördömer situationer där hatpropaganda blir en del av språket i politiska konflikter. Kommittén är bekymrad över att extrema åsikter håller på att bli en del av politikens mittfåra och över brutaliseringen av det språk som används i den offentliga debatten. Det finns en risk för att de politiska dispyternas aggressiva språkbruk i händerna på populister bidrar till att skapa en grogrund för radikalism, falska nyheter och desinformation, vilket riskerar att leda till hatbrott.

7. Vi är medvetna om att hatpropaganda och hatbrott påverkar alla åldersgrupper. Det är bara den miljö där de kommer i kontakt med denna företeelse som varierar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt ungdomar, som å ena sidan är särskilt sårbara för hatpropaganda och uppmaningar till hatbrott, som framförs både på nätet och via personliga kontakter, men som å andra sidan också kan vara starka allierade i kampen mot detta. Även om flyktingar, människor som inte följer den heterosexuella normen och nationella och religiösa minoriteter är de vanligaste målen för hatpropaganda, har under de senaste åren andelen människor som utsätts för hatpropaganda i media och i vardagen ökat avsevärt.

8. Verbalt och fysiskt våld, som drivs av hat, drabbar inte endast minoritetsgrupper. I detta sammanhang är offren för hatpropaganda och hatbrott allt oftare "makthavare" – folkvalda och myndighetspersoner. Lokala och regionala politiker är särskilt utsatta för detta, till exempel när de försvarar flyktingars, migranternas eller hbtqi-personers rättigheter, samt även på senare tid, inför kampen mot globala hot såsom Rysslands aggression i Ukraina och covid-19-pandemin.

9. Kommittén anser att politiker och offentliga myndigheter har en särskild förmåga att påverka den allmänna opinionen och den offentliga debatten, och uppmanar därför politiska ledare på alla nivåer att avstå från att använda ett språk som kan ge upphov till hatpropaganda eller hatbrott mot vissa grupper.

10. Vi ser också med oro på det faktum att tredjeländer inom ramen för organiserade kampanjer som leder till polarisering och en tilltagande splittring i EU medvetet använder hatpropaganda och inte väjer från att begå hatbrott. Hatpropaganda och hatbrott bidrar till att underblåsa väpnade konflikter. Det är inte längre en lokal företeelse utan håller på att bli ett globalt hot. Ett sådant exempel på hatpropaganda är det aktuella budskapet från president Putins administration om orsakerna till angreppet på Ukraina samt omfattningen av det våld och de hatbrott som begåtts under kriget.

11. ReK uppmärksammar hatpropagandans och hatbrottens globala dimension, som delvis är en följd av den lätthet med vilken idéer sprids via olika digitala kanaler. En effektiv lagföring av hatpropaganda och hatbrott kräver därför en gränsöverskridande dimension. Kommittén instämmer därför helt i kommissionens bedömning att allvaret i sådana brott och deras gränsöverskridande karaktär endast kan hanteras genom gemensamma åtgärder på EU-nivå i form av en gemensam unionsåtgärd på det straffrättsliga området och ett förstärkt rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna. Sådana åtgärder bör inte strida mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

12. Kommittén framhåller de negativa spridningseffekter som hatpropaganda som sprids på nätet kan ha på lokalsamhällen. Den kan så split mellan människor och försvaga den sociala sammanhållningen. Konsekvenserna av hatbrott och hatpropaganda är mest kännbara i lokalsamhällena.

13. Vi noterar med oro att brott som har sitt ursprung i hat medför att rädsla och stigmatisering sprids med en större destruktiv kraft, som når bortom den specifika stadens eller kommunens gränser, och kan trappas upp till större konflikter.

14. ReK framhåller de regionala och lokala myndigheternas stora ansvar för att aktivt bekämpa hatbrott och hatpropaganda och förebygga diskriminering och utestängning, inbegripet politiskt och ideologiskt motiverat våld. En passiv och likgiltig hållning kan leda till upptrappning och till att situationen förvärras.

15. Kommittén betonar att borgmästare och andra regionala och lokala ledare har en central ställning och kan spela en viktig roll när det gäller att identifiera tidiga tecken på sådana incidenter i sina samhällen. Kommittén efterlyser särskilda rekommendationer för regionala och lokala myndigheter om hur man effektivt kan förebygga denna företeelse i lokalsamhällena. Lokala och regionala myndigheter bör dessutom uppmuntras att arbeta förebyggande utifrån sina lokala förhållanden. Vi efterlyser ett harmoniskt samarbete med brottsbekämpande myndigheter och förväntar oss att de bekämpar hatpropaganda och hatbrott på ett konsekvent och effektivt sätt.

16. ReK rekommenderar att lagstiftning införs för att bekämpa hatpropaganda i digitala tjänster, så att sociala medier inte bidrar till att sprida och förstärka effekterna av både hatpropaganda och hatbrott. Nuvarande regler är inte tillräckliga för att säkerställa att internetleverantörer bidrar till att effektivt bekämpa och förebygga hatpropaganda i de tjänster som de tillhandahåller. Forskning⁽²⁾ visar att leverantörer och plattformar för digitala tjänster ofta inte upprätthåller eller saknar kapacitet att upprätthålla sina egna riktlinjer.

17. Rättsakten om digitala tjänster, som för närvarande befinner sig i lagstiftningsfasen utgör en möjlighet att fastställa miniminormer för insyn när det gäller de resurser som plattformarna måste mobilisera för att säkerställa genomförandet av både de rättsliga ramarna för desinformation och de egna riktlinjerna. Denna rättsakt skulle kunna utgöra ett incitament för att förbättra förhållandet mellan leverantörer av förmedlingstjänster, medborgarna och staten. De stora plattformarnas socioekonomiska potential kräver en samordnad insats på alleuropeisk nivå och att den europeiska inre marknadens styrka används som ett argument.

18. Kommittén anser att rättsakten om digitala tjänster snarast bör antas på EU-nivå och genomföras i medlemsstaterna. Medlemsstaterna bör engagera sig i ytterligare arbete och främjande av rättsakten inom EU. Det är värt att främja rättsakten som en unionsrättsakt som inte konkurrerar med separata, oberoende bestämmelser om digitala tjänster eller yttrandefriheten på nätet, som skulle antas av de enskilda medlemsstaterna.

19. Vi vill fästa uppmärksamheten på den roll som de brottsbekämpande myndigheterna spelar i arbetet med att förebygga, upptäcka och i slutändan lagföra brott. ReK hoppas att en utökning av den EU-omfattande katalogen över brott till att omfatta hatbrott kommer att bidra till att konsekventa åtgärder vidtas mot dessa brott och till att vikt läggs vid att lagföra spridning av hatpropaganda och hatbrott i alla skeden av förfarandet (polis, åklagarmyndighet, domstolar). Kommittén framhåller den roll som oberoende domstolar spelar i denna process. Genom att bygga upp sin rättspraxis fastställer de gränserna för vad som är tillåtet och omfattas av rätten till yttrandefrihet och vad som utgör hatpropaganda. Kommittén rekommenderar att normerna för att hantera detta problem ska vara desamma i hela EU.

20. Vi anser att man bör överväga att skapa en modell där hatpropaganda faller under allmänt åtal och inte under enskilt åtal. Det ligger i allmänhetens intresse att bekämpa denna företeelse. Förövarna bör vara medvetna om att de oundvikligen kommer att bli föremål för en påföljd. Det är också nödvändigt att ta itu med anonymiteten för förövarna av hatbrott. För detta krävs att de brottsbekämpande myndigheterna vidtar åtgärder och att internetleverantörerna visar samarbetsvilja.

21. För att framsteg ska kunna göras i fråga om jämlikhet och mänskliga rättigheter, inbegripet att brottsbekämpande organ kan bekämpa hatbrott och hatpropaganda på ett verkningfullt sätt, är det mycket viktigt med samarbete från de regionala och lokala myndigheternas sida.

22. ReK påpekar att det främsta hindret mot verkningfulla åtgärder från de brottsbekämpande myndigheternas sida är att hatbrott inte anmäls. Lokala och regionala myndigheter och tjänstemän i lokala och regionala förvaltningar bör utnyttja sin närhet till medborgarna och främja strategier för att öka medvetenheten om problemet (även bland offentliganställda) och för att uppmuntra de som utsätts för hatpropaganda och hatbrott att anmäla detta.

23. Vi framhåller i synnerhet att de lokala och regionala myndigheterna bör spela en roll när det gäller att undanröja hinder för anmälan av hatbrott. Det kan handla om att öka medvetenheten om brottsoffers rättigheter, tillhandahålla rättslig information om hur man gör en anmälan, klargöra för migranter att de kan göra en anmälan oberoende av sin rättsliga

(2) En relevant rapport finns tillgänglig på 210831_Reset_Facebook_Bundestagswahl_EN.pdf (hateaid.org).

status samt främja anonyma anmälningar eller anmälningar via tredje part. De lokala och regionala myndigheterna bör också främja god praxis och samarbete i samband med åtgärder till stöd för offer med deltagande av polis, lokala jämställdhets- och antidiskrimineringsorgan, sociala icke-statliga organisationer och andra stödtjänster för brottsoffer.

24. Kommittén drar slutsatsen att inte ens de bästa rättsliga lösningar kommer att vara till hjälp om de brottsbekämpande myndigheterna inte tillämpar dem genom att lagföra förövarna. På samma sätt kommer de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att vidta åtgärder att begränsas om internetleverantörer (som tillhandahåller tjänster på elektronisk väg) inte ger tillgång till uppgifter om personer som begår hatbrott och därmed uppenbart bryter mot lagen.

25. När det gäller de brottsbekämpande myndigheterna konstaterar vi att eftersom hatpropaganda ofta är sammanflätad med språket i den offentliga och politiska debatten är det särskilt viktigt att dessa myndigheter (i synnerhet åklagarmyndigheten) respekterar principen om oberoende och inte nonchalerar denna företeelse. Trots de befintliga nationella skillnaderna när det gäller reglering, bekämpning och förebyggande av hatpropaganda och skydd av särskilda skäl är det mycket viktigt att säkerställa institutionernas stabilitet. Detta innebär för det första oberoende domstolar och för det andra åklagarmyndigheter som inte utsätts för påtryckningar och som kan fatta oberoende beslut om att väcka åtal för denna typ av brott under allmänt åtal.

26. ReK konstaterar att jämlikhetsorganens uppdrag i flera EU-medlemsstater även omfattar hatpropaganda och hatbrott⁽³⁾, och de har därför en viktig roll i denna process. Vi stöder därför kommissionens rekommendationer till medlemsstaterna för att hjälpa dem att förbättra jämlikhetsorganens oberoende och effektivitet⁽⁴⁾ och ser fram emot det aviserade lagstiftningsförslaget om att ytterligare stärka deras roll och oberoende.

27. ReK uppmärksammar behovet av att samarbeta med icke-statliga organisationer som stöder åtgärder för att öka medvetenheten om och bekämpa hatpropaganda och våldshandlingar som orsakas av hat. Dessa viktiga intressenter, inklusive lokala myndigheters, erfarenheter måste utnyttjas för att motverka och bekämpa hat.

28. Alla skolor bör genomföra utbildningsprogram mot diskriminering och förmedla de färdigheter som krävs för att man ska kunna samsas och leva i ett mångkulturellt samhälle med en mångfald nationaliteter, raser, ideologier och religioner. Lektioner om hur man kan motverka hatpropaganda bör ingå i denna utbildning.

29. Kommittén föreslår att frågan om hatpropaganda inkluderas i den allmänna undervisningsplanen och uppmuntrar regioner med befogenheter på detta område att vidta åtgärder i detta syfte.

30. Vi betonar att dagens EU-medborgare måste utbildas och utrustas med social kompetens, så att de inte överskrider gränserna för yttrandefriheten varken på nätet eller i det offentliga rummet.

31. ReK uppmuntrar till omfattande offentliga kampanjer, däribland EU-omfattande kampanjer, för jämlikhet och förebyggande av diskriminering, till exempel i form av en uppföljning av konferensen om Europas framtid.

32. Kommittén efterlyser stöd till regionala och lokala organisationer och till arbetsmarknadsparter inom deras område som bekämpar verbalt och fysiskt hat genom mångkulturell utbildning. Ett positivt exempel på detta återfinns i idén bakom Paweł Adamowicz-priset, som finansieras av ReK, ICORN och staden Gdańsk.

Slutsatser

33. ReK ser Europeiska unionen som en garant för att det utarbetas lagstiftning för att motverka offentliga uttryck för hat och att denna lagstiftning tillämpas i praktiken.

34. Kommittén inser att effekterna av hatpropaganda och hatbrott har en gränsöverskridande dimension, och att de därför måste bekämpas genom gemensamma åtgärder på EU-nivå. Vi efterlyser därför en effektiv hantering av hatpropaganda och hatbrott på andra grunder än de som omfattas av rambeslut 2008/913/RIF, bland annat på grundval av

⁽³⁾ Det polska ombudsmannaämbetet är ett sådant exempel.

⁽⁴⁾ Europeiska kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan (C(2018) 3850 final) av den 22 juni 2018.

könsidentitet, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning, i enlighet med kommissionens förslag om jämlikhetsunionen. Det är viktigt att rådet snarast utökar förteckningen över brott till att omfatta hatbrott (artikel 83.1 i EUF-fördraget) för att säkerställa att brottsbekämpande organ kan bedriva sin verksamhet effektivt på både EU-nivå och nationell nivå.

35. Det enda svaret på hatpropaganda och hatbrott är att skapa en övergripande rättslig strategi för att bekämpa, anmäla och konsekvent lagföra denna företeelse.

36. Vi efterlyser införande av minimiregler på EU-nivå om påföljder när det gäller hatpropaganda och hatbrott, vilket skulle möjliggöra en ändring av nationell lagstiftning för att kriminalisera medlemskap i organisationer som främjar eller uppviglar till hat på alla grunder och deltagande i sådan verksamhet. Det får inte finnas något utrymme för acceptans av antidemokratiska åsikter, hatpropaganda eller fientlighet mot en annan människa i något hörn av världen eller Europa.

37. Kommittén rekommenderar att metoderna för att registrera och samla in uppgifter om hatbrott förbättras och uppmanar till expertdiskussioner med medlemsstaterna under överinseende av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), vilket kan hjälpa de nationella myndigheterna att ta itu med problem med den praktiska tillämpningen av lagstiftningen och säkerställa verkningsfulla utredningar, åtal och domar när det gäller hatbrott och hatpropaganda. Vi ser också en viktig roll här för institutioner och organisationer i det civila samhället som arbetar mot hatpropaganda och hatbrott.

38. ReK anser att det behövs organisatoriska och rättsliga lösningar för att skydda offer för hatpropaganda och hatbrott, som måste stödjas och bistås av EU-institutioner och EU-organ, medlemsstaterna och EU:s lokala och regionala myndigheter samt det civila samhället.

39. Kommittén konstaterar att gränsen mellan att bekämpa hatpropaganda och införa censur är hårfin. Vid utarbetandet av rättsliga lösningar för att bekämpa hatpropaganda och hatbrott måste rätten till yttrandefrihet garanteras.

40. Kommittén konstaterar att en enhetlig definition av hatbrott på internationell nivå saknas. Kommittén efterlyser därför ett utvecklingsarbete med att stärka rättspraxis och därmed effektivisera lagföringen av hatpropaganda och hatbrott. En sådan definition skulle kunna bygga på Europarådets ministerkommittés rekommendation till medlemsstaterna, CM/Rec(2022)16⁽³⁾, eller den definition som ingår i rambeslut 2008/913/RIF.

41. Kommittén är medveten om att vi inte kommer att reglera extrema politiska uttalanden. Det kommer fortsatt att vara upp till medlemsstaterna att bestämma hur de definierar yttrandefrihet. Vi anser dock att EU-normer måste införas för att bekämpa verbalt och fysiskt hat. Det är exakt det som är syftet med att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatpropaganda och hatbrott.

Bryssel den 1 december 2022.

Vasco ALVES CORDEIRO

Europeiska regionkommitténs
ordförande

⁽³⁾ Ministerkommitténs rekommendation till medlemsstaterna om bekämpning av hatpropaganda, CM/Rec(2022)16: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955.