

Ärende: VN/36649/2023

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen (kriminalisering av förnekelse av allvarliga internationella brott)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yttrande över Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i 11 kap. i strafflagen

1 Uppdraget

I egenskap av juridisk forskare vid Helsingfors universitet har jag ombetts av ledningen för Center for European Studies att yttra mig över Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i 11 kap. i strafflagen. Som grund för yttrandet har jag tagit del av utkastet till ovan nämnda proposition daterad 27.8.2024 och relevant lagstiftning – främst ”Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen” . Inom ramen för uppdraget lämnas ett antal synpunkter på den föreslagna förändringen.

2 Sammanfattning

Bedömningen är följande:

- Den föreslagna ändringen uppfyller i stort de efterfrågade förändringar som framställts av EU-kommissionen i anledning av överträdelseförfarandet IFR 2020(2324)
- Valet att inte utvidga lagtexten om hets mot folkgrupp till att omfatta enskilda individer utan endast grupper reser betänkligheter avseende förenligheten med EU-kommissionens krav.

- Valet att formulera lagtexten med kumulativa rekvisit, på så sätt att förnekelsen ska vara ägnad att anstifta till både "våld eller hat och störa den allmänna ordningen" reser betänkligheter avseende förenligheten med Rambeslutets ordalydelse.
- Valet att avgränsa kretsen av straffbara gärningar till att endast till att omfattas av förnekelse och allvarligt förringande av brott som fastställs av en internationell domstol kan ifrågasättas ur koherenssynpunkt.

3 Disposition

Efter att EU-kommissionen inlett överträdelseförfarande IFR 2020(2324) mot Finland har Finlands regering framlagt en proposition med förslag om ändring strafflagen. I avsnitt 2 ovan framkommer en sammanfattning av min bedömning av den föreslagna ändringen i punktform. Nedan (i avsnitt 4) följer en utredning av förslaget förenlighet med de krav som EU-rätten ställer. Grunderna till mitt yttrande behandlas i turordning. Avsnitt 5 utgör en avslutning.

4 Utredning

4.1 Utgångspunkter

Den föreslagna ändringen uppfyller i stort de efterfrågade förändringar som framställts av EU-kommissionen i anledning av överträdelseförfarandet IFR 2020(2324) på så sätt att förnekelse, försvarande eller allvarligt förringande av allvarliga internationella brott mot mänskligheten – under vissa förutsättningar – kommer att kriminaliseras i finsk rätt. Dock innebär det inte att jag anser att förslaget ska godtas utan förbehåll.

Inledningsvis ska relevanta aspekter av bakgrunden till den förändrade lagstiftningen behandlas. Som känt är, står orsaken till den förändrade lagstiftningen att finna i det överträdelseförfarande som inletts av EU-kommissionen mot bland annat Finland och Sverige. Det framkommer av dialogen mellan respektive medlemsstat och EU-kommissionen att den kritik som lämnats mot de båda länderna är överlappande. Att så är fallet följer naturligtvis av faktumet att den svenska och finska lagstiftningen gällande hets mot folkgrupp utformades genom ett samnordiskt lagstiftningsarbete och således har likartad utformning. Mot bakgrund av detta blir det extra intressant att belysa de sätt på vilket den finska föreslagna lagstiftningsförändringen i 11 kap. 10 b § SL skiljer sig mot den svenska motsvarande regleringen i 16 kap. 8 § BrB. Detta görs löpande nedan.

4.2 Valet att inte utforma regleringen så att den uttryckligen omfattar enskilda

Rambeslutets alla aktuella delar – punkt a, c, och d i artikel 1 – uppställer ett krav att strafflagstiftningen ska skydda enskilda individer. Det innebär att den finska lagstiftningen bör utformas så att den klart och tydligt inte bara omfattar gärningar som riktas mot grupper av

människor. Den ändring som föreslås i 11 kap. 10 b § SL bygger lagtekniskt på en hänvisning till 10 § i samma kapitel (hets mot folkgrupp). Denna bestämmelse i sin nuvarande formulering kriminaliserar endast olika typer av hatiska yttranden som tar sikte på ett kollektiv – exempelvis en folkgrupp. Det råder alltså ingen tvekan om att brottstypen till sin ordalydelse uttryckligen endast omfattat yttranden om grupper och att brottet klassificeras som begånget mot kollektiva grupper av människor.

Enligt kommissionens "Letter of Formal Notice" kan följande krav utläsas: "The Finnish and Swedish legislation incorrectly transpose hate speech inciting to violence and fail to criminalise hate speech when addressed to individual members of a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin." [Kursivering är min.]

Visserligen kan det nämnas att en person som gör sig skyldig till hets mot folkgrupp samtidigt också gör sig skyldig till andra brott som begås mot en enskild individ. Det kan exempelvis vara fråga om ärekränkning enligt 24 kap. 9 § SL. Mot bakgrund av att i vart fall Sverige hänvisat till denna kriminalisering i sin kommunikation med EU-kommissionen och EU-kommissionen ändå inte funnit regleringen tillräcklig för att uppfylla de krav som Rambeslutet ställer framstår det som mycket betänkligt att en motsvarande ändring i den finska föreslagna lagändringen saknas. De förklaringar till lösningen som lämnas i propositionen på bland annat s. 24 och s. 30–31 reser ytterligare betänkligheter. Hotfulla eller offentliga påståenden om att exempelvis Förintelsen inte ägt rum som sker till en individ i en judisk minoritet avser den enskilde i dennes egenskap av medlem i den judiska minoriteten. Såsom lagstiftningen föreslås att bli utformad kan denne individ inte komma att omfattas av det straffrättsliga skyddet. Svårörenligheten med Rambeslutet är relativt påtaglig. Avslutningsvis kan även nämnas att den föreslagna regleringen torde påverka enskildas möjlighet att erhålla skadestånd.

4.3 Valet att formulera lagtexten så att kriminaliseringen endast avser gärningar som både begås på ett sådant sätt att de är ägnade att störa allmän ordning och som är hotfulla

Den föreslagna lagstiftningen väcker ytterligare betänkligheter med avseende på de inskränkande kumulativa rekvisiten "våld eller hat och störa den allmänna ordningen". Det framlagda lagförslaget har följande inledande lydelse:

"Den som på en i 10 § avsett grund på ett sätt som är ägnad att anstifta till våld eller hat och störa den allmänna ordningen" [Kursivering är min.]

Det råder alltså inte någon tvekan om att rekvisiten är kumulativa. Gärningsmannen måste både agera hotfullt och störa allmän ordning för att kunna dömas enligt gärningsbeskrivningen. Denna formulering ska jämföras med den möjlighet till inskränkning av kriminaliseringen som medges enligt artikel 1 punk 2 i Rambeslutet.

”För tillämpningen av punkt 1 får medlemsstaterna välja att straffa enbart gärningar som antingen begås på ett sådant sätt att de är ägnade att vara störande för allmän ordning eller som är hotfulla, otillbörliga eller kränkande.” [Kursivering är min.]

Och som på engelska har följande lydelse:

”For the purpose of paragraph 1, Member States may choose to punish only conduct which is either carried out in a manner likely to disturb public order or which is threatening, abusive or insulting.” [Kursivering är min.]

Rekvisiten är i Rambeslutet således alternativa – det framkommer av det svenska ordet eller. Detta betyder att medlemsstaterna antingen inskränka gärningsbeskrivningen med hänsyn till allmän ordning eller med hänsyn till dess hotfulla karaktär. Det framkommer således tydligt att den finska föreslagna regleringen inte överensstämmer med de möjligheter till inskränkande i gärningsbeskrivningen som Rambeslutet medger. I förslaget kumuleras kriterierna. Det straffrättsligt avgränsade området blir därmed för snävt. Den föreslagna lydelsen bör således revideras för att uppfylla EU-rättens krav.

4.4 Valet att avgränsa bestämmelsen till att endast omfatta förnekelse och allvarligt förringande av internationella brott som fastställs av en internationell domstol

Enligt Rambeslutet artikel 1 p. 4 kan en medlemsstat avgränsa kriminaliseringen på så sätt att den omfattar endast sådana brott som har fastställts av en nationell eller internationell domstol. Enligt ordalydelsen i nämnda artikel framkommer att möjligheten att begränsa straffansvarets omfattning inte omfattar urskuldandegärningar. Det kan dock noteras att detta inte tycks ha inverkat på det finska lagstiftningsförslaget. Detsamma gäller förvisso den svenska lagstiftningen.

Finland har likt Sverige i den nyligen antagna lagstiftningen, valt att uppställa krav på lagakraftvunnen dom för förnekelsebrottets tillämpning. Att sådan avgränsning göras av finska och svenska kriminalpolitiska skäl är förståelig – det kan antas att regleringen annars skulle bli svår att tillämpa i praktiken. (Det bör dock noteras att Tyskland valt att inte införa en likartad avgränsning). Frågan huruvida exempelvis ett folkmord har begåtts skulle annars behöva prövas inom ramen för åtalet om förnekelsegärningen, vilket kan framstå som mindre önskvärt. Det kan dock noteras att det finska lagstiftningsförslaget endast ansett att avgörande från internationella domstolar ska omfattas.

Valet kan diskuteras ur koherenssynpunkt. Eftersom finska domstolar anses kvalificerade att göra bedömningen huruvida internationella brott begås – 11 kap. SL är ett bevis på detta – framstår det

som inkonsekvent att inte låta dessa domar också omfattas av den föreslagna förnekelsegärningen. På s. 22 i propositionen förklaras detta med att avgränsningen av kretsen av gärningar ska göras "maximalt exakt", samt att finska domstolar inte ska behöva göra rättsliga bedömningar av politiskt omtvistade gärningar. Den senare delen av resonemanget skulle förvisso kunna ha framstått som förståelig – om det inte vore så att finska domstolar redan har givits möjligheten att döma över exempelvis krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten. Enligt mig framstår därmed valet att utesluta dessa domar ur den föreslagna regleringen som inkonsekvent.

5 Avslutning

Sammanfattningsvis anser jag att det framlagda förslaget reser vissa betänkligheter avseende förenligheten med de krav som EU-kommissionen ställer. Därvidlag har undvikandet av att låta regleringen även omfatta enskilda individer särskilt påpekats som bristfälligt. Vidare har valet att införa kumulativa rekvisit avseende allmän ordning och anstiftan till hat eller våld behandlas. Den därvidlag bristande förenligheten med ordalydelsen i Rambeslutet har uppmärksammats. Slutligen har frågan om valet att utesluta finska domstolars domar rörande internationella brott från förnekelsebrottet också diskuterats.

Ytterligare överträdelseförfaranden och eventuell domstolsprocess i EU-domstolen kan relativt enkelt undvikas genom en förändring av den föreslagna lagstiftningen.

Stenlund Märtha
University Of Helsinki - Center for European Studies