

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2002 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av rasism och främlingsfientlighet)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 12 mars 2002 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets rambeslut (bekämpande av rasism och främlingsfientlighet) (U 7/2002 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- professor Raimo Lahti
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Kommissionen lade den 12 december 2001 fram ett förslag till rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet. Rambeslutet avses ersätta den gemensamma åtgärden från 1996 gällande samma sak. Syftet är att se till att rasism och främlingsfientlighet blir straffbara handlingar i alla medlemsstater och att de straff som utdöms är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Den tekniska utvecklingen och den expanderande användningen av datanätet förutsätter att det rasistiska och främlingsfientliga material som publiceras på nätet bekämpas samt att strafflagstiftningen i medlemsstaterna är enhetlig. Rambeslutet har också som mål att förbättra och uppmuntra rättsligt samarbete.

Regeringens ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till effektivare bekämpning av rasism och främlingsfientlighet i EU. Definitionerna på rasism och främlingsfientlighet i förslaget till rambeslut och formuleringen av bestämmelsen om offentlig uppmärksamhet är alltför omfattande och vaga och uppfyller som sådana inte den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. De föreslagna kriminaliseringarna kan dessutom till vissa delar komma i konflikt med yttrandefriheten. Regeringen anser att skyldigheten att kriminalisera enbart ett stödjande av en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet går alltför långt. Enligt regeringen bör rambeslutet förplikta till kriminalisering av diskriminering som grundar sig på rasism och främlingsfientlighet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Bekämpandet av rasism och främlingsfientlighet har som mål att öka respekten för bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna samt rättsstatsprincipen. Med tanke på dessa viktiga mål måste förslaget till rambeslut bedömas utifrån systemet för grundläggande fri- och rättigheter, framför allt med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen och yttrandefriheten.

Den i 8 § i grundlagen fastställda straffrättsliga legalitetsprincipen inkluderar ett krav på exakthet i regleringen. Det betyder att brottsrekvisitet för varje brott skall uttryckas tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån bestämmelsens lydelse skall gå att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar (se exempelvis GrUU 29/2001 rd, s. 3/II). Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 41/2001 rd, s. 2/II). Straffpåföljdens stränghet bör stå i rätt proportion till handlingens klandervärda karaktär och straffsystemet bör som helhet uppfylla kraven på proportionalitet (se även GrUU 23/1997 rd, s. 2/II).

Laglighetsprincipen och proportionaliteten i fråga om brott och straff behandlas även i artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I det tredje stycket i artikeln konstateras uttryckligen att straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen. Bestämmelser om den straffrättsliga legalitetsprincipen ingår även i artikel 7 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

Till den i 12 § i grundlagen tryggade yttrandefriheten hör rätt att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena till bestämmelsen om yttrandefrihet är den centrala avsikten att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett de-

mokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60/II). Till sin grundtanke har yttrandefriheten av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande frihet (GrUU 19/1998 rd, s. 5/II).

Bestämmelsen om yttrandefrihet hindrar inte att rättigheterna i bestämmelsen begränsas genom en reglering som baserar sig på kontroll i efterhand, om regleringen uppfyller de generella krav som begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter. Begränsningarna skall bl.a. vara exakta och proportionerliga och får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Sålunda kan exempelvis en långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (se även RP 309/1993 rd, s. 61/II).

Yttrandefriheten tryggas även genom artikel 10 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Yttrandefriheten och informationsfriheten behandlas i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Definitioner

Enligt artikel 3.a i förslaget avses med rasism och främlingsfientlighet motvilja mot individer eller grupper grundad på ras, hudfärg, härstamning, religion eller övertygelse, nationellt eller etniskt ursprung. Definitionen är av avgörande betydelse för de övriga bestämmelserna i rambeslutet. Därför bör speciell uppmärksamhet fästas vid dess exakthet i den fortsatta beredningen. Exempelvis kriminaliseringsskyldigheten enligt artikel 4.a ter sig ganska vag och med tanke på proportionaliteten i regleringen av begränsningen av yttrandefriheten ytterst omfattande, om brottsrekvisitet för en straffbar gärning i medlemsstaterna är uppmaning till övertygelse enligt definitionsbestämmelsen. Den vaghet och vidlyftighet som inexaktheten i definitionsbestämmelsen leder till belastar även de övriga kriminaliseringsskyldigheterna i artikel 4 liksom

också definitionen på rasistisk eller främlingsfientlig grupp enligt artikel 3.b.

När det gäller preciseringen av definitionsbestämmelsen är det enligt utskottet skäl att ta modell framför allt av den definition som används i den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970). I enlighet med den är det på sin plats att i definitionen i rambeslutet fästa uppmärksamhet bland annat vid syftemålen för verksamhet som kan karakteriseras som rasistisk eller främlingsfientlig samt vid de faktiska effekterna och följderna av verksamheten.

I rambeslutet bör ingå ett förbud mot diskriminering som baserar sig på rasism och främlingsfientlighet. Förbudet bör täcka såväl direkt som indirekt diskriminering. Det är då skäl att i rambeslutet skilja sådana positiva specialåtgärder som behövs för att trygga faktisk jämlikhet från förbjuden diskriminering på samma sätt som gjorts i artikel 1.4 i konventionen om rasdiskriminering (se även GrUU 8/2000 rd, s. 3).

Utskottet påpekar att ordet ras används för människor i artikel 3.a i förslaget till rambeslut. Enligt nutida uppfattning finns det ingen vetenskaplig grund för detta. Ordet kan ersättas exempelvis med begreppet ursprung.

Enligt artikel 3.b i förslaget har en rasistisk eller främlingsfientlig grupp definierats som en strukturerad sammanslutning av en viss varaktighet inrättad av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå de brott som anges i artikel 4 a—e. Från definitionssynpunkt är det fundamentalt att de väsentliga organisatoriska och operativa drag som tyder på organisering av grupp framgår av regleringen liksom även att gruppen är av permanent natur (se GrUU 10/2000 rd, s. 3/I).

Kriminaliseringsskyldigheter

Kriminaliseringsskyldigheterna i förslaget bygger på orsaker som är godtagbara och vägande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet betonar dock generellt vikten av att de krav på exakthet och proportionalitet beträffande skyldigheterna som den straffrättsliga legalitetsprincipen och yttrandefriheten förutsät-

ter behöri gen beaktas i den fortsatta beredningen. Skyldigheterna bör tillräckligt specificerade gälla endast sådana gärningar som det är nödvändigt att kriminalisera för bekämpande av rasism och främlingsfientlighet.

Exempelvis skyldigheten enligt artikel 4.d att kriminalisera offentligt förringande av där avsedda brott uppfyller enligt utskottet inte kraven på exakthet och proportionalitet. Det specifika villkoret för ett abstrakt brott som innebär äventyrande att gärningen begås så att den kan äventyra den allmänna ordningen är inte ägnat att precisera rekvisitet. Den föreslagna begränsningen i yttrandefriheten bör preciseras i den fortsatta beredningen av rambeslutet.

Enligt artikel 4.f i förslaget är en medlemsstat skyldig att kriminalisera bl.a. stödjande av en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet och på grundval av artikel 5 gäller kriminaliseringsskyldigheten dessutom anstiftan och medhjälp till brott enligt artikel 4. Utskottet understryker att kravet på exakthet accentueras mer än vanligt, om delaktighet i brott kriminaliseras på det sätt som föreslås, eftersom förslaget avviker från de vedertagna delaktighetsbegreppen inom straffrätten (GrUU 41/2001 rd, s. 3/II). Därför är det viktigt att precisera förslaget så att ett straffbart stödjande av en sammanslutningens verksamhet förutsätter att en person aktivt deltar i sammanslutningens kriminella verksamhet.

Påföljder

I punkterna 2 och 3 i artikel 6 ingår bestämmelser om minimistraff för brott i anknytning till rasism och främlingsfientlighet. Att förenhetliga straffregleringen från fall till fall eller enligt rambeslut är med tanke på proportionalitetsprincipen förenat med risker och därför bör det undvikas att fastställa straffnivån genom rambeslut (GrUU 41/2001 rd, s. 4/I; se även anhängiga ärendet E 35/2002 rd). Medlemsstaterna bör ha möjlighet att anpassa straffen för brotten till den straffnivå som de i övrigt tillämpar. Därför bör en precisering av straffnivån enligt utskottet vara något som medlemsstaterna själva avgör genom lagstiftning. Det är ingenting som hin-

drar att medlemsstaterna förutsätts ta hänsyn till brottets rasistiska eller främlingsfientliga motiv som ett kriterium för höjda straffskalor.

På grund av de grundläggande fri- och rättigheterna kan Finland inte utan förbehåll införa berövande av vissa civila eller politiska rättigheter som ytterligare påföljder på det sätt som föreslås i artikel 6.4. På grund av de konstitutionella kopplingarna är det enligt utskottet viktigt att denna formulering stryks.

Helsingfors den 11 juni 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet med de preciseringar som gäller definitionen på rasism och främlingsfientlighet, kriminaliseringsskyldigheter och straffpåföljder omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.