

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändringar i strafflagen. I propositionen föreslås att det till strafflagens kapitel om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten ska fogas en straffbestämmelse om förnekelse av allvarligt internationellt brott. Till detta brott gör sig enligt lagförslaget den skyldig som, på ett sätt som är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot en i bestämmelsen om hets mot folkgrupp avsedd grupp eller en medlem av gruppen och att störa den allmänna ordningen, offentligen förnekar, ursäktar eller allvarligt förringar ett sådant folkmord, ett sådant brott mot mänskligheten, ett sådant aggressionsbrott eller en sådan krigsförbrytelse som fastställts genom ett lagakraftvunnet avgörande av en erkänd internationell domstol. På brottet ska bestämmelserna om straffansvar för juridiska personer tillämpas.

Den föreslagna lagen grundar sig på Europeiska unionens råds rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet och på det överträdelseförfarande som gäller rambeslutet och som kommissionen har inlett mot Finland samt på bestämmelserna i första tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft under hösten 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Internationella plikter för Finland i fråga om kriminalisering av förnekelse av folkmord och andra allvarliga internationella brott	3
2.2 Förnekelse av folkmord och allvarliga internationella brott i rambeslutet.....	5
2.3 Förhållandet mellan kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och yttrandefriheten och tillsynsorganen för de mänskliga rättigheterna i praktiken	8
2.4 Förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott som ett brott	11
2.5 Bedömning av förnekelse av allvarliga internationella brott enligt den gällande strafflagen	14
2.6 Bedömning av förnekelse av allvarliga internationella brott i rättspraxis	16
2.7 Antalet hatbrott i Finland.....	19
2.8 Bedömning av nuläget	20
3 Målsättning	21
4 Förslagen och deras konsekvenser	21
4.1 De viktigaste förslagen	21
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	22
5 Alternativa handlingsvägar.....	23
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	23
5.2 Utländsk lagstiftning och andra förfaranden som tillämpas utomlands	24
5.2.1 Sverige	24
5.2.2 Danmark	24
5.2.3 Norge	25
5.2.4 Tyskland	25
5.2.5 Frankrike.....	26
5.2.6 Österrike	26
5.2.7 Italien	27
6 Remissvar	27
7 Specialmotivering.....	30
8 Ikraftträdande	35
9 Förhållande till andra propositioner	35
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	35
LAGFÖRSLAG.....	39
Lag om ändring av 11 kap. i strafflagen	39
BILAGA.....	41
PARALLELLTEXT	41
Lag om ändring av 11 kap. i strafflagen	41

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (nedan ”rambeslutet”) har ingåtts den 28 november 2008. Medlemsstaterna skulle införliva rambeslutet i sin nationella lagstiftning senast den 28 november 2010.

Den finländska lagstiftningen reviderades för att överensstämja med kraven i rambeslutet och även andra internationella plikter med ändringarna och kompletteringarna utifrån regeringens proposition RP 317/2010 rd, vilka gällde bland annat straffregleringen om hets mot folkgrupp (511/2011).

Europeiska kommissionen avgav år 2014 en rapport om genomförandet av rambeslutet till Europaparlamentet och rådet ([COM\(2014\) 27 slutlig](#)). Där ansåg den att många länder, inklusive Finland och Sverige, inte verkställt alla föreskrifter i rambeslutet på behörigt sätt.

I februari 2021 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande avseende genomförandet av rambeslutet. Enligt kommissionen är kriminaliseringen av bland annat förnekelse av folkmord och andra brott mot mänskligheten enligt rambeslutet bristfällig i den finländska strafflagstiftningen. I januari 2023 sände kommissionen en andra officiell anmärkning om ärendet till Finland.

I augusti 2023 gav statsrådet ett meddelande till riksdagen om främjande av likabehandling, jämställdhet och icke-diskriminering i det finländska samhället Enligt meddelandet kriminaliseras förnekelse av Förintelsen (18 punkten).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som ett tjänstearbete vid justitieministeriet. Utkastet till rege-ringens proposition var på remiss mellan den 27 augusti och den 11 oktober 2024. Ett ut-låtande begärdes av 52 aktörer, som omfattade de mest centrala ministerierna med tanke på ärendet, rättsväsendet, polisen, advokat- och juristorganisationer, diskrimineringsom-budsmannen, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslersämbetet, religiösa samfund, människorättsorganisationer och forskare. De inkomna utlåtandena uppgick till 36.

De avgivna utlåtandena finns på justitieministeriets projektsidor <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM191:00/2023>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Internationella plikter för Finland i fråga om kriminalisering av förnekelse av folkmord och andra allvarliga internationella brott

I flera internationella konventioner som binder Finland finns det föreskrifter som ålägger att kriminalisera rasdiskriminering och rasism och ett beteende som baserar sig på rasmässig överlägsenhet och hetsar till hat eller våld mot vissa grupper eller individer. Dessa har senare kompletterats med föreskrifter i synnerhet om kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott.

Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) trädde i kraft i Finland den 13 augusti 1970 (FördrS 37/1970). I konventionen definierades rasdiskriminering på vissa premisser som varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras¹, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung och staterna ålades att med alla medel förebygga rasism i allmänhet samt i synnerhet kriminalisera rasdiskriminering och hets mot folkgrupp. Målet med konventionen är att stärka jämlikheten mellan alla människor. I konventionen finns det inte något särskilt omnämnande om förnekelse av Förintelsen eller brott mot mänskligheten.

FN:s rasdiskrimineringskommitté har i sin allmänna kommentar nr 35 om förtydligande av artikel 4 i CERD-konventionen (CERD/C/GC/35, 26.9.2013) dock rekommenderat att offentlig förnekelse av eller försök att rättfärdiga folkmord och brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationell rätt ska klassificeras som straffbara brott enligt lagen, under förutsättning att de tydligt utgör uppmaning till rasistiskt våld eller hat (14 punkten). Kommittén betonar också att ”uttryck av åsikter om historiska fakta” inte bör förbjudas och inte heller straffas.

Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) trädde i kraft i Finland den 25 mars 1976 (FördrS 7 och 8/1976). Artikel 20.2 i konventionen innehåller en skyldighet att med lag förbjuda alla former av förespråkande av nationellt, rasligt eller religiöst hat, vilket innebär anstiftan till diskriminering, fientligheter eller våld. Den första punkten i artikeln innehåller en skyldighet att med lag förbjuda krigspropaganda. I fråga om detta gjorde Finland ett förbehåll i samband med ratificeringen av konventionen med åberopande av yttrandefriheten (RP 42/1974 rd, s. 5–6).

Inom ramen för Europarådet ingicks år 2003 det första tilläggsprotokollet till konventionen om it-relaterad brottslighet (den s.k. Budapestkonventionen, FördrS 59 och 60/2007), vilket gäller kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med datasystem (ETS 189). Tilläggsprotokollet trädde i kraft för Finlands del år 2011 (FördrS 83 och 84/2011). Artikel 6 i tilläggsprotokollet innehåller en uttrycklig föreskrift om kriminalisering av förnekelse av folkmord eller brott mot mänskligheten.

Enligt punkt 1 i artikeln ska varje part kriminalisera följande gärning när den begås uppsåtligt och orättmätigt: att med hjälp av ett datorsystem sprida eller på annat sätt för allmänheten göra tillgängligt material som förnekar, grovt förringar, gillar eller rättfärdigar gärningar som utgör folkmord eller brott mot mänskligheten såsom dessa gärningar definieras i folkrätten och erkänns som sådana genom lagakraftvunna beslut av den internationella militärdomstol som upprättades genom Londonavtalet av den 8 augusti 1945, eller av någon annan internationell domstol som upprättats genom relevanta internationella instrument och vars domsrätt erkänns av parten i fråga.

Enligt 2 punkten i artikeln får en part antingen a) uppställa krav på att förnekandet eller det grova förringande som avses i punkt 1 görs med uppsåt att uppmuntra till hat, diskriminering eller våld mot en enskild person eller en grupp av personer på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung liksom även trosbekännelse, under förebärande av

¹ Lagutskottet har ansett att man i strafflagstiftningen helt borde slopa begreppet ”ras”, se LaUB 39/2010 rd, s. 4. Också grundlagsutskottet har redan tidigare ansett att ordet ”ras” kan ersättas med ordet ”ursprung”, se GrUU 26/2002 rd, s. 3/I. Begreppet används dock fortfarande trots dess problematik, eftersom det är etablerat i språkbruket (se till exempel RP 317/2010 rd, s. 38.)

något av de förstnämnda karakteristika, eller b) förbehålla sig rätten att helt eller delvis inte tillämpa punkt 1.

När tilläggsprotokollet ratificerades ansågs det att Finlands historiska tradition av att betona och trygga öppenhet och yttrandefrihet förutsätter att kriminaliseringsskyldigheten tillämpas enbart på sådana uttalanden som avses i 1 punkten i artikeln och är hotande eller kränkande och gjorts i hetssyfte (RP 317/2010 rd, s. 20–22). Av denna orsak gjorde Finland ett förbehåll i tilläggsprotokollet, enligt vilket Finland till följd av sin tradition av yttrandefrihet förbehåller sig rätten att helt eller delvis inte tillämpa den kriminaliseringsskyldighet som fastställts i artikel 6.1 i fall där bestämmelserna om hets mot folkgrupp inte är tillämpliga.

Också tolkningarna av Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI har en viktig betydelse. År 2002 antog ECRI den allmänna rekommendationen om nationell lagstiftning mot rasism nr 7, som ändrades år 2017. Artikel 18 e i den allmänna rekommendationen innehåller en uppmaning att kriminalisera förnekelse av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser begångna i rasistiskt syfte. Under den femte rapporteringsrundan riktade ECRI uppmärksamhet på att den finländska strafflagen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse som gör offentligt förnekande, förringande, rättfärdigande eller tolerans av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser begångna i rasistiskt syfte straffbart (rapport som godkänts den 18 juni 2019, 3:e stycket). ECRI uppmanar medlemsstaterna att kriminalisera uppsåtligt förnekande, förringande och urskuldande av de nämnda brotten (ECRI General Policy Recommendation No. 9 (Revised) on preventing and combating Antisemitism 2021, s. 15).

2.2 Förnekelse av folkmord och allvarliga internationella brott i rambeslutet

Rådets rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen gäller bekämpande av rasistisk propaganda som sprids offentligt med vilket medium eller sätt som helst. Rambeslutet medför en plikt att under vissa förutsättningar kriminalisera brott som begåtts med rasistiska incitament.

Enligt 5 punkten i skälet i rambeslutet är rasism och främlingsfientlighet ett hot mot grupper av personer som är utsatta för sådana gärningar. Det är därför nödvändigt att utforma en gemensam straffrättslig strategi i Europeiska unionen i fråga om rasism och främlingsfientlighet, så att samma gärningar kriminaliseras i alla medlemsstater och effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner införs för fysiska och juridiska personer som har begått eller är ansvariga för sådana brott.

Europeiska kommissionen har den 27 januari 2014 avgett en rapport om genomförandet av rambeslutet i medlemsstaterna till Europaparlamentet och rådet (COM(2014)27 slutlig). I inledningen av rapporten konstaterar den att alla former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet är oförenliga med de värderingar som utgör EU:s grundvalar och att åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet ska vidtas med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet yttrande- och föreningsfriheten. Det är viktigt att skydda rättigheterna för enskilda personer och grupper och rättigheterna inom samhället i större utsträckning genom att föreskriva att vissa former av rasism och främlingsfientlighet är straffbara, samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheter som gäller yttrande- och föreningsfriheten respekteras. I sin rapport ansåg kommissionen att flera länder, bland annat Finland, Sverige, Belgien, Nederländerna, Estland och Tyskland, inte hade verkställt alla föreskrifter i rambeslutet på behörigt sätt.

Rambeslutet består av skälen och det egentliga rambeslutsavsnittet, med en sammanställning av de kriminaliserings- och andra lagstiftningskrav som beslutet innehåller. Rambeslutets innehåll

har refererats närmare i regeringens proposition 317/2010 rd, s. 26–35. Denna proposition fokuserar enbart på de artiklar som är väsentliga med tanke på kriminaliseringen av förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott.

Artikel 1. Rasistiska och främlingsfientliga brott. I artikel 1 i rambeslutet definieras rasistiska och främlingsfientliga brott. I 1 punkten i artikeln uppräknas indelat i fyra punkter de gärningar för vilka en medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att följande uppsåtliga gärningar blir straffbara. Föremålet för denna proposition är 1 c och 1 d.

I artikel 1 c föreskrivs att offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga, riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmåna till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

I artikel 1 d föreskrivs att offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de brott som definieras i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogas till Londonavdraget av den 8 augusti 1945, riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, om gärningen begås på ett sådant sätt att den är ägnad att uppmåna till våld eller hat gentemot en sådan grupp eller en medlem av en sådan grupp.

I fråga om gärningsformerna enligt artikel 1 c och 1 d är 2 punkten i artikeln av betydelse. I den föreskrivs att 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. Lindrigare former än gärningar enligt 1 punkten behöver i enlighet med detta inte kriminaliseras.

I 3 punkten i artikeln finns det en förklaring om hur hänvisningen till religion minst ska förstås i bedömningen av kriminaliseringsskyldigheten. Enligt förklaringen är hänvisningen till religion avsedd att minst inbegripa gärningar som är en förevändning för att rikta gärningar mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung.

Enligt 4 punkten i artikel 1 i rambeslutet får varje medlemsstat, när detta rambeslut antas eller senare, göra ett uttalande om att medlemsstaten endast kommer att göra förnekande eller flagrant förringande av de brott som det hänvisas till i punkt 1 c och/eller 1 d straffbara, om sådana brott har fastställts genom ett slutgiltigt beslut av en nationell domstol i denna medlemsstat och/eller av en internationell domstol eller genom enbart ett slutgiltigt beslut av en internationell domstol. Med andra ord ger punkten möjlighet att avgränsa den kriminaliseringsskyldighet som föreskrivits i artikel 1 1 c och 1 d på så sätt att en förutsättning för tillämpning av punkterna i vissa fall är att ett lagakraftvunnet beslut av ovan nämnda domstol. Finland har inte gjort någon sådan avgränsning i sitt genomförande av rambeslutet. Motiveringen till lösningen var att ”Om begränsningen användes, skulle den i onödan minska hetsbrottets tillämplighet vid förnekande, grovt förringande eller rättfärdigande av aktuella, allvarliga internationella brott” (RP 317/2010 rd, s. 28).

Artikel 2. Anstiftan och medhjälp. Artikel 2 i rambeslutet innehåller en skyldighet att kriminalisera anstiftan och medhjälp. I 1 punkten i artikeln föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att anstiftan till de gärningar som avses i artikel 1.1 c och d blir straffbar. Enligt 2 punkten i artikeln ska varje medlemsstat vidta de

åtgärder som är nödvändiga för att se till att medhjälper till att begå de gärningar som avses i artikel 1 blir straffbara. Artikelns 1 punkt gäller anstiftan till brott enligt artikel 1.1 c och d i rambeslutet, det vill säga bland annat offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

Artikel 3. Straffrättsliga sanktioner. I artikel 1 föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner. I 2 punkten i artikeln föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de gärningar som avses i artikel 1 beläggs med ett maximistraff som minst uppgår till mellan ett och tre års fängelse.

Artikel 5. Juridiska personers ansvar Artikel 5 i rambeslutet innehåller föreskrifter om juridiska personers ansvar. Enligt 1 punkten i artikeln ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person kan ställas till ansvar för sådana gärningar som avses i artiklarna 1 och 2, vilka begås för den juridiska personens räkning av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på a) befogenhet att företräda den juridiska personen, b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

I 2 punkten i artikeln föreskrivs att förutom i de fall som anges i punkt 1 i denna artikel ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att en juridisk person kan göras ansvarig, när brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att för den juridiska personens räkning begå sådana gärningar som avses i artiklarna 1 och 2.

I 3 punkten i artikeln föreskrivs att den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel inte ska utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän eller medhjälpare till de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2.

Artikel 7. Konstitutionella regler och grundläggande principer Enligt 1 punkten i artikeln ska rambeslutet inte medföra någon ändring av kravet att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper, däribland yttrande- och föreningsfrihet, enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen.

Enligt 2 punkten i artikeln ska detta rambeslut inte medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om pressens eller andra mediers rättigheter, ansvar samt om en särskild rättegångsordning för dem, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

I artikel 14 i skälet i rambeslutet konstateras att ”detta rambeslut står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artiklarna 10 och 11, och som ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitlen II och VI”.

I 1 punkten i artikeln hänvisar man uttryckligen till internationella människorättskonventioner. Den första punkten i den aktuella artikeln förutsätter att medlemsstaterna anpassar de

lagstiftningsåtgärder som krävs enligt rambeslutet med de krav som följer av yttrandefriheten, föreningsfriheten och övriga mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter. Innehållet i artikel 1 understryker det principiellt viktiga kravet att medlemsstaterna inte har rätt att vidta så långtgående lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kraven i rambeslutet att åtgärderna börjar strida mot de nämnda internationella mänskliga rättigheterna (RP 317/2010 rd, s. 32).

Syftet med de internationella bestämmelserna om mänskliga rättigheter är att ange den miniminivå med avseende på individens rättigheter vilken ska iakttas internationellt. Det är därför möjligt att det i nationella grundlagar har angetts en sådan nivå för individens skydd som överskrider det som krävs enligt den internationella ordningen för mänskliga rättigheter. I punkt 2 har därför tagits in en hänvisning till medlemsstaternas nationella grundläggande fri- och rättigheter. Enligt punkten är medlemsstaterna inte skyldiga att vidta sådana lagstiftningsåtgärder för att uppfylla rambeslutet som skulle stå i strid med bestämmelser om konstitutionellt garanterad yttrandefrihet och föreningsfrihet, om bestämmelserna hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar. Som en sådan bestämmelse som fastslår ansvaret nämns i förarbetena bland annat det särskilda straffrättsliga ansvar som en ansvarig redaktör har enligt 13 § i yttrandefrihetslagen (chefredaktörsförseelse) (RP 317/2010 rd, s. 33).

Artikel 8. Inledande av utredningar eller rättsliga åtgärder Artikel 8 i rambeslutet gäller förutsättningarna för att inleda utredningar och rättsliga åtgärder i fråga om de gärningar som omfattas av kriminaliseringsskyldigheterna i rambeslutet. Enligt artikeln ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att utredningar av eller åtal för de gärningar som avses i artiklarna 1 och 2 inte ska vara avhängiga av en anmälan eller en anklagelse från den som blivit offer för gärningarna, åtminstone inte i de mest allvarliga fallen, när gärningarna har begåtts på medlemsstatens territorium.

I 11 punkten i skälet i rambeslutet konstateras att medlemsstaterna bör se till att utredningar av och åtal för rasistiska och främlingsfientliga brott inte är avhängiga av en anmälan eller anklagelse från de personer som utsatts för brottet, eftersom de ofta är särskilt sårbara och ovilliga att inleda rättsliga förfaranden.

Följaktligen förutsätter artikel 8 i första hand att upptagning av de gärningar som avses i artikel 1 och 2 för undersökning inte är beroende av målsägandens brottsanmälan. Vidare förutsätter artikeln åtal som väcks av målsäganden själv inte får vara en förutsättning för att dessa gärningar ska föras till domstolsprövning. Slutet av artikeln innebär att kraven lindras, eftersom det gör det möjligt att, i fråga om gärningar lindrigare än allvarliga, som villkor ställa att målsäganden gör en anmälan eller vidtar rättsliga åtgärder.

2.3 Förhållandet mellan kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och yttrandefriheten och tillsynsorganen för de mänskliga rättigheterna i praktiken

Yttrandefriheten är en väsentlig delfaktor i ett demokratiskt samhälle. För att bevara ett pluralistiskt samhälle skyddar yttrandefriheten också uttryck som är obehagliga, störande, chockerande eller kränkande. Yttrandefriheten omfattar följaktligen också olika former av hatretorik.

Å andra sidan är det i ett demokratiskt samhälle nödvändigt att skydda enskilda individers och folkgruppers människovärde mot diskriminerande kränkningar som är rasistiska och baserar sig på andra orsaker relaterade till personen. För sådana uttryck används begreppet hatretorik eller straffbar hatretorik för att skilja dessa från ilsket prat eller annat prat som omfattas av yttrandefriheten.

Såväl EU:s rambeslut som övriga internationella människorättsdokument som kriminaliserar förnekande av Förintelsen och andra brott mot mänskligheten identifierar den rådande spänningen mellan den nu aktuella kriminaliseringen och yttrandefriheten. Finland och de övriga nordiska länderna har i enlighet med sina traditioner betonat skyddet av yttrandefriheten, vilket i fråga om Finland bland annat syns i de förbehåll som gjorts i tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen och bestämmelsen om krigspropaganda i MP-konventionen.

Utöver yttrandefriheten kan kriminaliseringen av förnekelse av allvarliga internationella brott vara betydelsefull också för andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom friheten till konst och vetenskap.

I rättspraxis i de internationella människorättsorganen har det konsekvent ansetts att offentligt framförande av påståenden som klart förnekar folkmord inte åtnjuter det skydd som yttrandefriheten ger. Till exempel FN:s människorättskommitté har gjort så i sitt avgörande *Faurisson mot Frankrike* (CCPR/C/58/D/550/1993). I det nämnda avgörandet konstaterade människorättskommittén å ena sidan att den straffbestämmelse som kategoriskt förbjuder att ifrågasätta att avgörandena av till exempel Nürnbergtribunalen är korrekta, inte är helt problemfri med tanke på yttrandefriheten.

Människorättskommittén har också i sin allmänna kommentar nr 34 om artikel 19 om yttrandefriheten i MP-konventionen (CCPR/C/GC/34, 12.9.2011) ansett att "lagar som straffar uttryck av åsikter om historiska fakta står i strid med den skyldighet som konventionen medför för de konventionsslutande staterna i fråga om respekt för åsikts- och yttrandefriheten. Konventionen tillåter inte allmänt förbud mot uttryck av felaktiga åsikter eller felaktig tolkning av händelser i det förflutna" (stycke 49).

Europeiska människorättsdomstolen (EMD) har behandlat förnekelse av Förintelsen med det skydd för yttrandefriheten som tryggas av artikel 10 i Europeiska människorättskonventionen (EMK) (FördrS 18/1990) som utgångspunkt. EMD:s rättspraxis om yttrandefriheten är omfattande och relativt etablerad. Hatretorik och uppmaning till våld får inte skydd av artikel 10 i EMK enligt EMD:s tolkning.

Enligt EMD:s tolkning är förnekelse av Förintelsen en särskild form av hatretorik och den omfattas följaktligen inte av skydd utifrån artikel 10 i EMK. Redan Europeiska människorättskommissionen ansåg att kriminalisering av förnekelse av Förintelsen i form av ingripande i yttrandefriheten inte överskred det som kan anses vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och det allmänna intresset i form av skydd av den allmänna ordning som äventyrades av uppmaning till judehat vägde tyngre än ändringssökandens rätt att sprida publikationer som förnekade förföljelsen av judar och gaskammare (*Remer mot Tyskland*, 25096/94, 6.9.1995, se också *Kühnen mot Förbundsrepubliken Tyskland*, 12194/86, 12.5.1988).

Europeiska människorättskommissionen tolkade i sitt *Remer*-avgörande artikel 10 i EMK också med tanke på förbudet mot missbruk av rättigheter i artikel 17 i EMK och ansåg att förnekelse av Förintelsen stod i strid med den grundläggande tanken om rättvisa och världsfred vilken framgår av introduktionen i EMK och att förnekelsen gav uttryck för rasistisk och religiös diskriminering. I avgörandet *Seurot mot Frankrike* (18.5.2004) konstaterade EMD att ett uttryck i strid med värdena i EMK inte får skydd av artikel 10 i EMK, utan att detta skydd undanröjs under inverkan av artikel 17 i EMK. Det har också ansetts att förnekelse av andra former av allvarliga brott, såsom krigsförbrytelser, tortyr och olagliga avrättningar, stått i strid med EMK:s värden (*Orban m.fl. mot Frankrike*, 15.1.2009, 35 punkten).

Sedermera har också Europeiska människorättsdomstolen på etablerat sätt ansett att förnekelse av Förintelsen innebär missbruk av en rättighet enligt artikel 17 i EMK. Artikel 17 i EMK har ansetts vara en undantagsbestämmelse, som tillämpas i extrema fall. Ett förbud att återropa yttrandefriheten med stöd av artikel 17 är en mer drastisk åtgärd än att begränsa yttrandefriheten inom ramen för det som tillåts i artikel 10.2 i EMK (se Belkacem mot Belgien, beslut 27.6.2017, 31 punkten; Paksas mot Litauen (GC), 6.1.2011, 85–89 punkterna; Perinçek mot Schweiz (GC), 15.10.2015, 114 punkten).

Det första avgörandet om förnekelse av Förintelsen och artikel 17 i EMK var stora avdelningens dom Lehideux och Isorni mot Frankrike (23.9.1998, se i synnerhet punkterna 47 och 53). I fallet hade ändringssökandena i sig inte bestridit Förintelsen, utan lagt fram en rättfärdigande syn som avvek från den rådande tolkningen om marskalk Pétaïns roll under det andra världskriget. I Lehideux-domen tillämpade EMD dock inte ännu artikel 17 i EMK. Den gjorde det i egentlig mening för första gången i fallet Garaudy mot Frankrike (beslut 24.6.2003), där den ansåg att förnekande av förföljelsen av judar var en synnerligen allvarlig rasistisk form av judehat, och i sådan form kunde förnekandet inte åtnjuta det skydd av yttrandefriheten som artikel 10 i EMK tryggar, utan innebär missbruk av en rättighet enligt artikel 17 i EMK, (se även Witzsch mot Tyskland (nr 2), beslut 13.12.2005 och M'Bala M'Bala mot Frankrike, beslut 20.10.2015).

Också i sin dom Gündüz mot Turkiet (4.12.2003, 41 punkten) ansåg EMD att förnekelse av Förintelsen inte får skydd av artikel 10 i EMK. Från och med Garaudy- och Gündüz-domen har EMD kategoriskt avvisat yrkanden som gällt förnekelse av Förintelsen och ansett att de har en karaktär av *ratione materiae*-inkompatibilitet med artikel 19 i EMK.

EMD har i sin nyaste rättspraxis bedömt bestridande av folkmord och andra brott mot mänskligheten också med tanke på den begränsande klausulen i artikel 10.2 i EMK, på samma sätt som människorättskommissionen gjorde redan i Remer-fallet. I den stora avdelningens dom Perinçek mot Schweiz (15.10.2015, punkterna 196–197), vilken gällde armeniernas upplevelser under ottomanska styret år 1915 och ifrågasättandet av dessa händelser, specificerar EU-domstolen noggrant tolkningen enligt etablerad rättspraxis om kravet i artikel 10.2 i EMK, enligt vilket ingripande i yttrandefriheten ”ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle”. Den påminner att yttrandefriheten inte gäller enbart allmänt godkänd information av positiv ton. Också kränkande och chockerande information eller uttryck åtnjuter i princip skyddet av yttrandefriheten i ett demokratiskt samhälle, som omfattar pluralism, tolerans och vidsynthet. Ordet ”nödvändigt” ger å sin sida uttryck för att det ska handla om ett tvingande samhällligt behov av att begränsa yttrandefriheten. Staterna har i princip prövningsrätt i bedömningen av detta behov, men i sista hand bedömde EU-domstolen om begränsningen är kompatibel med skyddet av yttrandefriheten. EMD påminner också att artikel 10.2 i EMK lämnar endast lite utrymme för begränsning av politiskt prat eller diskussion om ett allmänt intresse.

I avgörandet Williamson mot Tyskland (beslut 8.1.2019) hade den brittiske biskopen Williamson i en intervju i Sveriges TV bestridit användningen av gaskammare i folkmordet av judar, för vilket han senare dömdes till böter i Tyskland för uppmaning till hat. EMD ansåg att utdömande av ett bötesstraff inte överskred vad som kunde anses vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Domen Pastörs mot Tyskland (3.10.2019) handlade om ett tal som hölls av en person som var ordförande för ett nationalistiskt parti och parlamentariker i ett förbundslands parlament, i vilket han förringade händelserna i förintelselägren under andra världskriget. EU-domstolen ansåg i sig att även om bedömningen av begränsningar av yttrandefriheten ska göras mer ingående då det handlar om ett uttalande i ett parlament av en parlamentariker som valts genom val, förtjänar inte uttalanden som gjorts i ett sådant sammanhang skydd av yttrandefriheten.

2.4 Förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott som ett brott

Innehållet i straffbestämmelsen om förnekelse av Förintelsen och allvarliga internationella brott fastställs utifrån de ramvillkor som ställs av internationella konventioner, i synnerhet tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen, rambeslutet av EU-rådet och rättspraxis av organen för tillsyn av de mänskliga rättigheterna, inklusive EMD.

EMD:s rättspraxis visar att även om kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och andra grova internationella brott utan tvekan begränsar den yttrandefrihet som tryggas i artikel 10 i EMK, hindrar dock inte tryggheten av yttrandefriheten den nämnda kriminaliseringen. Förnekelse av Förintelsen strider mot EMK:s grundläggande värden – rättvisa och världsfred – och dess syfte är att förakta och omintetgöra en människogrups mänsklighet och människovärde (se bland annat Perinçek-domen, punkterna 209–212).

Det finns fortfarande ett relativt stort antal levande offer för förföljelsen av judar och förnekande eller förringande av Förintelsen kränker dem och förnedrar det lidande som de upplevt. Förnekelse av Förintelsen kränker också minnet av de som avlidit i förföljelsen.

Följaktligen är det möjligt att anse att det rättsobjekt som skyddas med förnekelsebrott utgörs åtminstone av människovärdet. Med det är det möjligt att skydda också identiteten för en grupp som är föremål för brottet eller en person som hör till gruppen. Därtill skyddas den allmänna ordningen med förnekelsebrottet.

Förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott utgör så kallad negationism, där man med ogrundade teorier försöker ifrågasätta vissa historiska händelser. Ibland används också benämningen denialism för negationism. Begreppet negationism (*négaționisme*) skapades av den franske historikern Henry Rousso (f. 1957). Däremot är (historisk) revisionism ett bredare begrepp, som avser att en etablerad, allmänt accepterad eller traditionell tolkning av historien utmanas eller tolkas på nytt, ofta i ljuset av nya vetenskapliga rön. Historisk revisionism kan i extremfall vara förbjuden (historisk) negationism, om man i den använder tvivelaktiga metoder, såsom förfalskade eller snedvridna vetenskapliga rön eller tendentiös informationstolkning. Med negationism försöker man ofta till exempel demonisera fiender eller överföra krigsskulden på någon annan. Negationism har också ofta ett rasistiskt motiv.

Med Förintelsen avses det systematiska folkmordet av judar av det tyska naziststyret under det andra världskriget, där miljoner judar och medlemmar av andra minoriteter, såsom romer, homosexuella och personer med funktionsnedsättning, dog. Största delen av dem dödades i förintelseläger som byggts för detta ändamål. Före det andra världskriget bodde uppskattningsvis 9,5 miljoner judar i Europa. Enligt den allmänna uppskattningen dog dock omkring 6 miljoner judar i Förintelsen. Det är ett historiskt faktum att judar som dog i Förintelsen utlämnades också från Finland till Tyskland. Finland utlämnade dock inte finska medborgare. För närvarande finns det omkring 1,5 miljoner judar i Europa och omkring 1 500 i Finland.

I samband med Förintelsen omfattar negationistiska påståenden inte i allmänhet enbart ”förnekande” av Förintelsen i dess egentliga betydelse, utan ofta har de som mål också att snedvrida förhållandena under naziststyret under andra världskriget. Dessa omfattar i typfallet bland annat ifrågasättande av att gaskammare funnits och förnekelse av att ”den slutliga lösningen på det judiska problemet” innebar folkmord. Nürnbergtribunalen framställs som ”vinnarens rätt”, som motiverar sin dom med otillförlitliga och partiska observationer.

I bestämmelserna i tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen och EU:s rambeslut, vilka gäller förnekelse av folkmord och andra allvarliga internationella brott, talar man om såväl historiska som nyare brottsliga gärningar och förnekelse av bägge dessa omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen.

I fråga om historiska gärningar nämns i bägge två Londonavtalet av den 8 augusti 1945, som innehåller en bilaga med stadgan för den internationella tribunalen, det vill säga den så kallade Nürnbergtribunalen. I bilagan ges de nämnda domstolarna behörighet att pröva de nämnda brotten, väcka åtal för dessa och avkunna domar i dessa. De nämnda brotten är brott mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Med brott mot freden avses bland annat planering, förberedelse och inledande av ett aggressionsbrott eller krigsföring. Med krigsförbrytelser avses överträdelse av skrivna regler eller regler som baserar sig på sedvanerätt för krigsföring, såsom anfall mot civila eller tortyr av krigsfångar. Brott mot mänskligheten omfattar bland annat förintelse och omfattande deporteringar av civila.

Efter att Nazityskland besegrats bedömdes naziststyrets handlingar i Nürnbergrättegången. Rättegången var en milstolpe i utvecklingen av internationell straffrätt och i samband med den skapades bland annat begreppet "brott mot mänskligheten". Därtill ställdes enskilda personer för första gången inför straffansvar direkt med stöd av internationell rätt för vissa av de allvarligaste brotten. Åtgärderna av det japanska styret, som var allierat med Tyskland, bedömdes på motsvarande sätt i Tokyotribunalen.

Med de historiska gärningar till vilka det hänvisas i tilläggsprotokollet och rambeslutet avses följaktligen allvarliga brott som begåtts under andra världskriget av naziststyret och dess allierade, framför allt Förintelsen, för vilka en dom getts i rättegångarna om krigsförbrytelser i Nürnberg och Tokyo.

I tilläggsprotokollet och rambeslutet hänvisar man också till nyare brottsliga gärningar. I rambeslutet avses med dessa de gärningar som definierats i artikel 6, 7 och 8 i stadgan för den permanenta internationella brottmålsdomstolen (ICC), det vill säga den så kallade Romstadgan (FördrS 55 och 56/2006), vilka är folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (se närmare om dessa i RP 161/2000 rd och RP 55/2007 rd). I tilläggsprotokollet avses å sin sida folkmord eller brott mot mänskligheten enligt definitionen i den internationella rätten, vilka fastställts med ett slutligt och bindande beslut av en internationell domstol som grundats med en behörig internationell konvention.

I denna utsträckning är tillämpningsområdet för rambeslutet följaktligen mer omfattande än tillämpningsområdet för tilläggsprotokollet, eftersom rambeslutet inte förutsätter att gärningarna fastställts som brott i någon domstol. Rambeslutet ger dock möjligt att avgränsa tillämpningsområdet på så sätt att det omfattar enbart gärningar som fastställts som brott antingen i en behörig nationell eller internationell domstol eller i båda två (artikel 1.4).

Sådana nämnda behöriga internationella brottmålsdomstolar är utöver internationella brottmålsdomstolen också åtminstone Jugoslavientribunalen, Rwandatribunalen och specialtribunalerna för Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone, SCSL*) och Kambodja (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, ECCC*), vilka redan lagt ner sin verksamhet. Också specialtribunalen för Östra Timor (*The Special Panels for Serious Crimes*) hade sådan behörighet. Det är naturligtvis möjligt att man i framtiden grundar nya domstolar, med behörighet att ge domar om allvarliga internationella brott.

Såvida en medlemsstat inte gör någon av ovan nämnda möjliga avgränsningar, ska artikel 1.1 c och d tillsammans med artikel 1.4 i rambeslutet tolkas på så sätt att vilka som helst uttryck som

förringar, försvarar eller bestrider folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser omfattas av tillämpningsområdet för ett förnekelsebrott, om rekvisitets övriga delar är uppfyllda. Den goda sidan med en sådan lösning är att bestämmelsen är tillämplig också på förnekelse och förringande av aktuella, allvarliga internationella brottsliga gärningar, även om det inte finns någon lagakraftvunnen dom av någon domstol för dessa (se RP 317/2010 rd, s. 29). Om bestämmelsen inte avgränsas, kan tillämpningsområdet för ett förnekelsebrott omfatta gärningar som är föremål för väldigt olika synpunkter på det internationella planet. I så fall är det svårt att bedöma sanningsvärdet i uttalandet, då "sanningen" inte har konstaterats av en behörig domstol. Följaktligen är det möjligt att en oavgränsad bestämmelse kan tvinga en nationell domstol att ta ställning till karaktären på en gärning som är (internationellt) politiskt omtvistad då den bedömer om ett förnekelsebrott är förenligt med brottsbeskrivningen. Dessutom är det möjligt att en oavgränsad bestämmelse begränsar yttrandefriheten, om den i fråga om den avskräckande effekten (chilling effect) hindrar även saklig debatt om händelser.

Enligt rambeslutet omfattar sätten att begå ett förnekelsebrott offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande. Enligt tilläggsprotokollet är också godkännande ett gärningssätt. "Urskuldande" är ett uttryck som strävar efter att berättiga den aktuella allvarliga gärningen eller anse att den är tillåten. Också ett accepterande förhållande till gärningen kan vara urskuldande. "Förnekande" är å sin sidan ett uttryck som bestrider att den aktuella gärningen ägt rum antingen i sin helhet eller delvis. Förnekandet kan gälla också sättet att begå gärningen eller föremålet för gärningen. "Flagrant förringande" å sin sida kan vara förringande av själva gärningen eller dess följd eller betydelse eller förringande av det lidande som orsakats av gärningen för dess offer. "Godkännande" avser uttryckligt godkännande av gärningen antingen verbalt eller non-verbalt. Det kan också innebära att information som är tydligt felaktig inte rättas.

De olika gärningssätten innehåller alltid någon form av snedvridning av sanningen eller kända fakta. Därtill innehåller de ett inbyggt uppsåtselement på så sätt att en person som uppriktigt misstagit sig på eller inte är medveten om fakta i princip inte kan straffas för ett förnekelsebrott. Uppsåtselementet uttrycks även uttryckligen i den inledande satsen i artikel 1.1 i rambeslutet och i ordalydelsen i 1 punkten i tilläggsprotokollet. Därtill ska spridningen av material med förbudet innehåll enligt det sist nämnda vara oberättigat. I domen Jerils mot Danmark (23.9.1994) ansåg EU-domstolen att det straffrättsliga straffet kränker ändringssökandes yttrandefrihet, då ett meddelande med ett i sig förbudet innehåll hade spridits i god tro i informationsspridningssyfte och den som delat meddelandet hade fört fram att meddelandet inte var sanningsenligt och också i övrigt försökt ta avstånd från det meddelande som ändringssökanden spridit.

Tilläggsprotokollet, som gäller enbart gärningar som gjorts med datasystem, förutsätter också att förnekandet görs "genom att sprida material" eller "på annat sätt tillgängliggöra material till allmänheten". Ordalydelsen hänvisar exempelvis till inlägg på ett diskussionsforum på Internet eller delning av länkar eller att på annat sätt tillgängliggöra material till allmänheten "on line" (se RP 317/2010 rd, s. 16). Rambeslutet förutsätter å sin sida inte särskilda spridningsformer för meddelandet eller budskapet, utan ett meddelande med förbudet innehåll kan delas på vilket sätt som helst. Kommunikationen kan också ske utan medium, såsom med ett tal eller en presentation. (Se EMD:s avgörande M'Bala M'Bala mot Frankrike 20.20.2015, i synnerhet punkterna 39–40, vilket handlade om bestridande och förnedrande av Förintelsen under en teaterföreställning och Williamson mot Tyskland, 8.1.2019, där biskop Williamson hade förnekat Förintelsen i en intervju på TV). Det väsentliga i bägge fallen är dock att spridningen av meddelandet ska ske offentligt. I rambeslutet uttrycks detta uttryckligen, i tilläggsprotokollet med orden "för allmänheten tillgängliggöra".

Enligt rambeslutet ska ett förnekelsebrott anknyta till de människogrupper eller gruppmedlemmar, som definieras enligt vissa egenskaper. Dessa egenskaper är ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Ett förnekelsebrott har en karaktär av hatbrott, vilket syns i att förnekelse enligt rambeslutet ska göras på ett sätt som är ägnat att uppmåna till hat eller våld mot en sådan grupp eller dess medlemmar. Förnekelse enligt rambeslutet har med andra ord ett inbyggt hatmotiv. Därtill ska gärningen orsaka ett visst tillstånd, det vill säga att den nämnda gruppen eller en person som hör till den ska utsättas för risk för en viss grad av hat eller våld.

Tilläggsprotokollet förutsätter däremot inte uppmaning till hat mot de nämnda grupperna eller individer som hör till dessa. En stat som är part kan dock själv avgränsa förnekelsebrottet till gärningar som ger uttryck för hat, diskriminering eller våld mot de nämnda grupperna eller medlemmar av dessa. Finland har i samband med ratificeringen av tilläggsprotokollet inte gjort någon sådan avgränsning, utan förbehållit sig rätten enligt den artikel som gäller skyldigheten att kriminalisera folkmord eller brott mot mänskligheten i fall där bestämmelserna om hets mot folkgrupp inte kan tillämpas. Bestämmelsen i tilläggsprotokollet är i denna utsträckning mer abstrakt än bestämmelsen i rambeslutet, eftersom den inte förutsätter något särskilt hatmotiv eller en viss följd av gärningen.

Rambeslutet ger också möjlighet att förutsätta att ett förnekelsebrott innebär också andra faror utöver uppmaning till hat eller våld, nämligen att medlemsstaten kan avgränsa ett förnekelsebrott till att gälla gärningar som begås på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna ordningen eller som är hotande, förnedrande eller kränkande. I tilläggsprotokollet finns det inte något sådant omnämnande, men en part kan göra ett förbehåll om att tillämpa bestämmelsen antingen i sin helhet eller delvis, det vill säga att det är möjligt att göra ett förbehåll med ett innehåll som motsvarar rambeslutet. Det karakteristiska för brott mot den allmänna ordningen är att de i allmänhet orsakar anstöt, förargelse eller irritation i den mån att det förutsätts att myndigheterna ingriper i dessa (se RP 6/1997 rd, s. 95). Brott som stör den allmänna ordningen gäller inte nödvändigtvis direkt en enskild person och de har inte nödvändigtvis någon målsägande. "Allmän ordning" är ett uttryck som bör bedömas och beroende på kontexten kan det ges relativt olika innebörder. Dess innehåll kan också ändras då förhållandena i samhället förändras.

2.5 Bedömning av förnekelse av allvarliga internationella brott enligt den gällande strafflagen

I den finländska strafflagstiftningen finns det inte någon separat bestämmelse om förnekelse av folkmordet av judar eller andra brott mot mänskligheten eller allvarliga internationella brott. Förnekelse av Förintelsen eller andra brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser bedöms främst som hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § i strafflagen eller som den grova gärningsformen av brottet enligt föreskrifterna i 10 a § i det nämnda kapitlet.

För att genomföra CERD-konventionen fogades en bestämmelse om kriminalisering av hets mot folkgrupp till den dåvarande 16 kap. 6 a § i strafflagen (465/1970). Ratificeringen av konventionen bereddes som ett nordiskt lagsamarbete tillsammans med Sverige, Norge och Danmark (RP 19/1970 rd, s. 1.) En straffbar gärning enligt paragrafen utgjordes av spridning av sådana uttalanden eller andra tillkännagivanden som hotar, förtalar eller förolämpar en ras eller flera raser eller personer som hör till en ras, har en hudfärg, har ett medborgarskap eller ett etniskt ursprung eller flera folkgrupper eller hör till ett angivet religionssamfund. Rasdiskriminering kriminaliseras å sin sida i nya 6 b §. Förarbetena till lagen innehåller inte någon hänvisning till folkmord eller andra brott mot mänskligheten och inte heller till den straffrättsliga bedömningen av förnekelse av dessa. (Se också LaUB 6/1970 rd.)

År 1974 flyttades hetsbrott till en del av 13 kap. 5 § i strafflagen (987/1974), varvid brott mot mänskligheten sammanställdes till ett eget kapitel. Det centrala målet var att ge rättsskydd åt personer som hör till vissa diskriminerade grupper eller ”personer som hör till en grupp som på grund av krig eller andra exceptionella händelser underkuvats av staten”. Dessa så kallade folkrättsbrott kunde kränka en enskild person, men de innehöll ett element om att offret hörde till en grupp som diskriminerats på något sätt. (RP 241/1973 rd, s. 2.) Kapitlet omfattade krigstida brott, folkmord och rasdiskriminering. Den nya bestämmelsen i 13 kap. 5 § om hets mot folkgrupp i strafflagen motsvarade dock innehållsmässigt den tidigare gällande bestämmelsen i 16 kap. 6 a § i strafflagen.

Följande gång behandlades hetsbrott i den andra fasen av totalrevideringen av strafflagen. I regeringens proposition 94/1993 rd föreslogs att bestämmelsen kompletteras och att dess namn ändras till formen ”hets mot folkgrupp”, eftersom hot, förtal eller smädelse av en folkgrupp också kan leda till annat än diskriminering, till exempel våldsamheter eller hat. Det föreslogs att straffbarhetens område utvidgas också till andra än rasliga, nationella eller etniska eller religiösa folkgrupper. Det föreslogs också att straffbarheten begränsas till fall, där gärningen är ägnad åt att väcka aggressivitet, fientligheter eller diskriminering mot en grupp och gärningsmannen förutsattes ha strävat efter en sådan följd (RP 94/1993 rd, s. 32).

Lagutskottet ansåg dock att de föreslagna skärpningarna av tillämpningsföresättningarna var för långtgående och ansåg att de gärningar som nämns i bestämmelsen i sig, utan de följder som nämns i förslaget, är så skadliga att ett straffrättsligt sanktionshot är motiverat (LaUB 22/1994 rd). Hets mot folkgrupp föreskrevs som en straffbar gärning i 11 kap. 8 § i strafflagen (578/1995).

Följande gång reviderades hetsbrott år 2007 (RP 55/2007 rd), då bestämmelserna i strafflagen om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten reviderades med anledning av Romstadgan (FördrS 55 och 56/2002), som upprättades för att grunda internationella brottmålsdomstolen. Den gällande bestämmelsen om hetsbrott ändrades inte, men den flyttades till 11 kap. 10 § i strafflagen (212/2008).

Bestämmelsen om hets mot folkgrupp i strafflagen fick sin nuvarande form år 2010 (511/2011), då EU:s rambeslut om rasism och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (ETS 189), som gäller kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem, sattes i kraft i Finland (FördrS 83 och 84/2011). På grund av inverkan av rambeslutet och tilläggsprotokollet var det nödvändigt att revidera bestämmelsen till många delar. (RP 317/2010 rd, s. 11–12, LaUB 39/2010 rd.) I detta sammanhang konstaterades det för första gången i lagberedningsmaterialet att Finlands gällande lagstiftning inte innehåller straffbestämmelser som uttryckligen kriminaliserar framförande av påståenden om förnekelse av Förintelsen eller motsvarande brott i offentligheten eller överlag. Situationen konstaterades vara den samma också i övriga nordiska länder (RP 317/2010 rd, s. 19–20).

I förarbetena om hetsbrott konstateras dock uttryckligen att det på motiverade grunder kan anses att brottsbeskrivningen för det nämnda brottet kan uppfyllas också med rasistiska och främlingsfientliga gärningar, där folkmord eller brott mot mänskligheten godkänns eller försvaras. Enligt förarbetena kan fullständigt obestridliga historiska händelser, såsom Tredje rikets judeutrotning, dock inte ifrågasättas på sakgrunder. Vidare konstateras att ogrundat förringande av händelser i strid med historiska faktauppgifter kan kränka eller hota den folkgrupp som en gång i tiden utsatts för illdåd. (RP 317/2010 rd, s. 20)

Enligt förarbetena lämnar fall där folkmord eller brott mot mänskligheten behandlas vid kommunikation enligt journalistiska principer eller i historisk forskning och diskussion som fyller vetenskapliga kriterier utanför det område som kan straffas. Exempelvis historieforskning kan föra fram omständigheter som föranleder diskussion om huruvida de etablerade uppfattningarna om en viss historisk händelse bör ses över. Enligt förarbetena är det klart att diskussioner av detta slag baserade på sakliga argument bör tillåtas. Utöver yttrandefriheten innehåller förarbetena hänvisningar till att vetenskap, konst och den högsta utbildningen är tryggad i grundlagen.

För allvarliga hetsbrott bildades en kvalificerad brottsbeskrivning i 11 kap. 10 a § i strafflagen i samband med revideringen år 2011. Den blir tillämplig på fall där man uppmanar eller förleder till folkmord eller andra allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, mord eller dråp begånget i terroristiskt syfte eller annat våld som klart äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten. Gärningen ska också utifrån en helhetsbedömning var grov.

I förarbetena till bestämmelsen konstateras att när lagutskottet behandlade propositionen med förslag till ändring av strafflagstiftningen i enlighet med Romstadgan (RP 55/2007 rd) fäste utskottet avseende vid att rambeslutet, som då höll på att färdigställas, innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera inte bara offentlig uppmaning utan också bland annat offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av folkmord. Utskottet ansåg då det vara motiverat att man vid beredningen av det nationella genomförandet av rambeslutet bör överväga om Finlands bestämmelser om offentlig uppmaning till folkmord är korrekta också när det gäller straffskalorna (LaUB 1/2008 rd, s. 2–3). Vid revideringen år 2011 ansågs det därför att det är behövligt att stifta bestämmelser om rekvisitet för grova gärningsformer för allvarliga brott som begåtts utifrån rasistiska motiv. Det ansågs att lagen kommer att stå i bättre samklang med Romstadgan och tydligt uppfylla också de krav som ställs i tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet och rambeslutet efter det att bestämmelserna har tagits in i strafflagen (RP 317/2010 rd, s. 41).

Offentligt ursäktande av folkmord eller brott mot mänskligheten kan också, beroende på förhållandena, uppfylla rekvisitet för offentlig uppmaning till brott enligt 17 kap. 1 § i strafflagen eller ärekränkning enligt 24 kap. 9 § i strafflagen. Det kan förhålla sig på det viset om någon i uttalandena i sak förleds att upprepa grymheterna eller om uttalandet riktas mot en viss person. (RP 317/2010 rd, s. 20) Också den som sprider falsk information eller insinuationer om en avliden person kan dömas för ärekränkning, om gärningen är ägnad åt att orsaka lidande för de människor som stod synnerligen nära den avlidne.

Grundlagsutskottet har betonat vikten av att bekämpa hatretorik och hänvisat till förslaget till definition av hatretorik av Europarådets ministerkommitté. Enligt förslaget avses med hatretorik uttryckssätt som sprider, förespråkar, uppmuntrar eller rättfärdigar rashat, främlingsfientlighet, antisemitism eller annat hat grundat på intolerans (GrUU 52/2014 rd, s. 4).

2.6 Bedömning av förnekelse av allvarliga internationella brott i rättspraxis

Enligt Statistikcentralens statistik har man i tingsrätterna under de senaste åren årligen avgjort i snitt ett tjugotal mål som handlat om hets mot folkgrupp. Det har handlat om hetsbrott i grundform, grovt hets mot folkgrupp har inte förekommit.

	Antal ärenden	Tillräknade brott	Förkastade åtal

2010	2	2	1
2011	1	1	0
2012	17	14	4
2013	5	4	1
2014	3	3	0
2015	1	1	0
2016	5	5	0
2017	13	16	0
2018	32	36	1
2019	30	34	2
2020	26	30	1
2021	16	14	6
2022	20	26	10

(Statistiken Straff efter tingsrätt och brott (tingsrätter och hovrätten som första instans/Statistikcentralen)

I en utsträckning som gäller förnekelse av allvarliga internationella brott har det alltid handlat om förnekelse av folkmordet av judar, det vill säga Förintelsen. Lagakraftvunna domar har getts för hets mot folkgrupp utifrån förnekelse av Förintelsen, förringande av Förintelsen och ursäktande av Förintelsen.

I dom 22/152879 (Dnr R 21/5462, 30.12.2022) av Helsingfors tingsrätt åtalades A för sitt tal, som A hållit vid demonstrationen ”Kohti vapautta” den 26 januari 2020 i närheten av Tammerfors järnvägsstation. Åklagaren ansåg att talet förnedrade judar och förnekade Förintelsens existens.

Enligt åtalet konstaterades bland annat det följande i talet under demonstrationen: ”Den 27 januari firas den så kallade minnesdagen för offren för förföljelsen i olika delar av världen. Kärnan i festligheterna är ett påstående om att sex miljoner judar har mördats i Förintelsen under andra världskriget. Förintelsen är en religion, eftersom inget hållbart bevis lagts fram till stöd för påståendet om folkmord. Forskarna har hittills inte hittat en enda kropp av en jude som dödade med en giftig gas, inte heller ordrar om eller planer på genomförandet av folkmord. [– –] De enda bevis som talar för Förintelsen som en historisk händelse är propaganda som publicerats av Tysklands fiendestater och ögonvittnesmål av så kallade överlevare av Förintelsen, vilka visat sig vara lögnar som sinsemellan är motstridiga”.

I bedömningen av innehållet i A:s tal konstaterade tingsrätten att strafflagen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse som kriminaliserar förnekelse av folkmordet av judar. Följaktligen skulle straffbarheten för det förfarande som beskrivits i åtalet bedömas i ljuset av 11 kap. 10 § i strafflagen. Tingsrätten anmärkte att man i högsta domstolens rättspraxis inte bedömt straffbarheten för förnekelse av Förintelsen, men Helsingfors hovrätt har i sin dom nr 2641 i ärendet R 04/2483 styrkt tingsrättens dom, där svaranden ansågs ha gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp bland annat genom att förringa folkmordet av judar.

Tingsrätten ansåg att A i sitt tal på ett falskt sätt bestridit att Förintelsen ägt rum och därtill påstått att överlevarna var lögnare. Enligt tingsrätten var sådana påståenden ägnade åt att orsaka förakt och intolerans och till och med hat mot dem. Spridning av sådana falska och kränkande påståenden bland allmänheten omfattas följaktligen inte av skyddet av yttrandefriheten och det är inte tillåtet.

Tingsrätten ansåg att A gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp. A dömdes på samma gång också för andra brott, av vilka det mest betydande var grov skadegörelse mot Åbo synagoga. A dömdes till ett gemensamt villkorligt fängelsestraff på 1 år 3 månader. Såväl åklagaren som A har meddelat missnöje med domen i sin helhet och den har inte vunnit laga kraft.

Dom nr 2641 (Dnr R 04/2483, 13.9.2006) av Helsingfors hovrätt är den tidigaste kända hovrättsdomen som handlar om förnekelse, förringande eller ursäktande av Förintelsen. I fallet hade svaranden översatt ett verk från 1920-talet vid namnet "Tsarfamiljen Romanovs sista dagar" till finska och lagt till ett förord som han själv skrivit till översättningen till finska. Boken hade tryckts i tusen exemplar och så gott som alla exemplar hade spridits bland allmänheten. I förordet förringades bland annat folkmordet av judarna under det andra världskriget genom att påstå att nazisternas förföljelse av judar hade överdrivits tiofaldigt och att den gas som använts i gaskamrarna dödade löss som orsakar sjukdomar och inte människor. Därtill gav författaren judarna skulden för till exempel kriget i Persiska viken och bombningarna av Jugoslavien och författaren påstod att AIDS och narkotikahandel är judarnas vapen för att försvaga övriga folk. Tingsrätten ansåg att svarandens uppsåtliga förfarande inte undanröjs av att svaranden själv ansåg att de egna påståendena var sanningen. Svaranden dömdes till ett bötesstraff på 50 dagsböter. Hovrätten ändrade inte tingsrättens avgörande.

I dom nr 1662 (Dnr R 07/629, 25.5.2007) fastslog också hovrätten tingsrättens tillräknande dom. Målet handlade om en debattartikel med ett uttryck som ursäktade Förintelsen. Svaranden, som överklagat till hovrätten, hade skickat en egen skrift om konflikten i Mellanöstern till flera tidningar, med följande mening: "Trots att Hitler var ett sådant människoodjur som han var, är det önskvärt att tiden och gasen hade räckt för att uppnå den slutliga lösning som han eftersträvar för att uppnå ett saligt slut för detta utvalda folk." Två olika dagstidningar hade publicerat skriften i oförändrad form, en av dem av misstag.

Tingsrätten hade ansett att ovan nämnda mening som citerats från debattartikeln hade förtalat och kränkt judarna. I motsats till åklagaren, hade tingsrätten dock inte funnit den som ett hot mot judar och ansett att det ska finnas en naturlig koppling mellan uttalandet och hotet och att hotet åtminstone på viss nivå ska vara konkret. Enligt rätten kunde inte svarandens uttryck, som förhöll sig godtagbart till förföljelsen av judar på 1940-talet, ses som en uppmaning att nu agera mot judar på samma sätt. Författaren av debattartikeln dömdes till ett bötesstraff på 30 dagsböter.

Också i avgörande nr 366 (Dnr R 08/607, 18.2.2009) fastslog Helsingfors hovrätt tingsrättens tillräknande dom om hets mot folkgrupp. Svaranden ansågs ha hotat, skymfat och förtalat asylsökanden, människor av afrikanskt ursprung, romer, judar och muslimer. Svaranden hade skrivit om dessa grupper i en diktbok med namnet "Syitä ja seurauksia", som hade tryckts i 200 exemplar och delats till allmänheten i en omfattning på omkring 20 exemplar. Svaranden hade föreslagit att medlemmar av ovan nämnda folkgrupper skulle avlägsnas ur landet. Därtill ursäktade svaranden Förintelsen, det vill säga att svaranden ansåg att nazisternas folkmord av judar, romer och andra folkgrupper var en godtagbar och önskad åtgärd.

Tingsrätten konstaterade att även om uttrycken i diktform delvis vara avsedda som satir och därför inte hade framförts i en skarp ton, så var de så grova att de skulle anses överskrida

yttrandefrihetens gräns. De uttalanden som förhöll sig positivt till folkmordet av judarna ansågs vara särskilt grova. Svaranden dömdes till ett bötesstraff på 30 dagsböter.

Högsta domstolen har inte gett något avgörande som handlat om straffrättslig bedömning av förnekelse av Förintelsen eller andra allvarliga internationella brott. I målet HD 2020:68 som gäller upplösning av en förening ägnades dock uppmärksamhet åt ifrågasättandet av Förintelsen i föreningens verksamhet.

2.7 Antalet hatbrott i Finland

Polisyrkeshögskolan, inrikesministeriet, Åklagarmyndigheten, justitieministeriet och Statistikcentralen för officiell statistik över hatretorik och hatbrott i Finland. I definitionen av hatbrott i polisverksamheten utnyttjas Polisstyrelsens anvisning om identifiering, tolkning och registrering av misstänkta hatbrott eller brott som innehåller sådana särdrag i polisverksamheten, vilken senast uppdaterats år 2023. I anvisningen avses med hatbrott ett brott mot en person, grupp, någons egendom, en institution eller en företrädare för dessa, i vilket offret väljs utifrån brottsoffrets förmodade eller faktiska etniska eller nationella bakgrund, religiösa övertygelse eller livsåskådning, sexuella läggning, sexuella identitet, könsuttryck, kön eller funktionsnedsättning.

I justitieministeriets utredning som publicerats år 2021 har behandlingen av hatbrott i straffprocessen granskats. Enligt utredningen kan ett hatbrott i princip vara vilket brott som helst, vars incitament är ett hatmotiv. Hatmotivet kan vara en omständighet som uppfyller rekvisitet för ett visst brott eller så kan det påverka förordnandet av straffet som en skärpningsgrund, om hatmotivet inte hör till rekvisitet för det brott som begåtts. (Juutinen, Marko, Polisyrkeshögskolan: Viharikokset ja niiden käsittely rikosprosessissa. Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:8, s. 10–11.) I utredningen finns det också en hänvisning till anvisningarna om hatbrottsklassificering av Polisstyrelsen (Juutinen 2021, s. 21).

De misstänkta hatbrott som anmälts till polisen, vilka också omfattar fall av hatretorik, delas in i följande undergrupper: (i) rasistiska brott (etnicitet eller medborgarskap); (ii) brott som gäller religion eller övertygelse; (iii) brott som gäller den sexuella läggningen, könsidentiteten och könsuttrycket; och (iv) brott som gäller funktionsnedsättning. De har dokumenterats i den hatbrottsrapport som Polisyrkeshögskolan publicerar årligen.

År 2022 registrerades sammanlagt 1 245 brottsanmälningar om misstänkta hatbrott. Största delen (74,7 %) av brottsanmälningarna gällde brottsmisstankar vars motiv gällde offrets etniska eller nationella bakgrund utifrån de uppgifter som framgick av brottsanmälan. Det vanligaste brottslaget var misshandel. Andelen fall som anknyter till offrets religiösa bakgrund var 9,7 procent (121 st.). I dessa fall var målen för de mesta muslimer och en tredjedel av fallen utgjordes av ärekränkningar. Brott i anknytning till religion skedde mest på Internet. De brottsanmälningar där offret för gärningen var en jude eller judendomen uppgick till sammanlagt 10 år 2022. Av anmälningarna gällde största delen verbala kränkningar, hot och trakasserier. Separat statistik är inte tillgänglig om förnekelse av Förintelsen eller andra allvarliga internationella brott.

Av de brottsmisstankar som kommer till polisens kännedom framskrider enbart en del till åtalsprövning och därifrån vidare till domstolsbehandling. Det kan finnas olika orsaker till att ärendet inte sänds vidare från förundersökningen till åklagaren. Ett ärende sänds inte till åklagaren om det inte uppfyller rekvisitet för något brott. En annan orsak kan vara att ingen kan åtalas för gärningen, till exempel för att den misstänkte varit under 15 år gammal vid tidpunkten

för gärningen, att åtalsrätten är preskriberad eller att det inte handlar om ett brott som omfattas av allmän åtalsrätt och målsäganden inte har krav i ärendet. Av all brottslighet som kommer till polisens kännedom framskrider endast en liten andel till domstolsbehandling. Därtill får polisen kännedom om enbart en del av hatbrotten (Rauta, Jenita: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2017. Polisyrkeshögskolans rapporter 131, 2018, s. 12)

Enligt polisyrkeshögskolans senaste hatbrottsrapport framskred 26 procent av de 310 hatbrottsanmälningar, som gjordes i början av år 2022 och vars förundersökning slutförts, till åtalsprövning. Av de 82 brottsmisstankar som framskred till åtalsprövning gällde 86 procent offrets etniska eller nationella bakgrund. (Rauta, Jenita: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2022. Polisyrkeshögskolans översikter 35, 2023, s. 39) Polisyrkeshögskolan för inte statistik över uppgifter om hur stor del av fallen som framskrider från åtalsprövning till domstolsbehandling.

Materialet i den utredning som justitieministeriet publicerade år 2021 utgjordes av de misstänkta hatbrott som kommit till polisens kännedom och framskridandet av dessa till åklagaren och domstolsbehandling år 2017. Av de 1 165 anmälningar om hatbrott som registrerades vid den tidpunkten sändes 33 procent (379) till åtalsprövning. I dessa nämndes 547 misstänkta gärningsmän. Åtal väcktes mot 368 misstänkta och de var misstänkta för sammanlagt 249 hatbrottsanmälningar. Av de hatbrottsanmälningar som gjordes i början av år 2017 och undersöktes framskred följaktligen 21 procent ända till domstol. Vid tidpunkten för publiceringen av utredningen hade domstolen gett ett avgörande om största delen av åtalerna. Tingsrätten hade gett en fällande dom till 92 personer som var misstänkta för hatbrott. (Juutinen 2021, s. 16–17.)

2.8 Bedömning av nuläget

En uttrycklig separat straffbestämmelse om förnekelse av Förintelsen eller andra allvarliga internationella brott förutsätts inte i någon av de internationella människorätts- eller andra konventioner som är bindande för Finland. En sådan finns inte heller i den finländska strafflagen, utan straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp och ärekränkning tillämpas främst på förnekelse av Förintelsen och andra internationella brott. Även om det i viss mån finns rättspraxis om förnekelse av Förintelsen, har högsta domstolen inte gett något avgörande om det straffrättsliga ansvaret, vilket styr tolkningen. De finns inte heller rättspraxis om andra allvarliga internationella brott än förnekelse av Förintelsen.

Europeiska kommissionen har i det överträdelseförfarande som det inlett mot Finland ansett att den finländska lagstiftningen innehåller brister i fråga om kriminaliseringen av förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott. Kommissionen anser bland annat att det i den finländska lagstiftningen inte finns någon bestämmelse som uttryckligen kriminaliserar offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av de i de aktuella punkterna nämnda brotten mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller Förintelsen. Kommissionen anser därtill att de gärningssätt som nämns i fråga om hetsbrott är mer begränsade än ”uppmaning till våld” som förutsätts i rambeslutet. Därtill ger bestämmelsen inte skydd för enskilda personer, enbart för grupper.

Också i den inhemska rättslitteraturen har man i linje med kommissionen ansett att den straffrättsliga bedömningen av förringande av Förintelsen är osäker (Nuotio, Kimmo: Sananvapausrikosten sääntelyn ja soveltamisen kehitystrendejä ja kehittämiskohtia eräiden kotimaisten oikeustapausten valossa. Viestin viemää - Vjestintäoikeuden vuosikirja 2021, s. 63). I Finland förekommer dock gärningar där man förnekar i synnerhet Förintelsen, vilka kränker Förintelsens offer och minnet av dem och påverkar det sociala klimatet genom att

orsaka hat och till och med våld. Det är följaktligen motiverat att komplettera strafflagstiftningen för att tydliggöra straffbarheten för förnekelse av allvarliga internationella brott.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att förtydliga lagstiftningen i fråga om kriminalisering av ursäktande, förnekelse eller allvarligt förringande i offentligheten av folkmordet av judar och andra allvarliga internationella brott, så att den finländska lagstiftningen på ett tillräckligt entydigt sätt uppfyller de skyldigheter som gäller detta i rambeslutet.

Ett ytterligare mål med propositionen är att förbättra jämlikheten mellan de befolkningsgrupper som lever i Finland och att bekämpa rasism. Enligt förslaget betonas med förslaget klandervärdheten för sådana gärningar vars incitament är hat som baserar sig på etnicitet, religion, härkomst eller en annan motsvarande egenskap.

Med propositionen genomförs också skrivningen om kriminalisering av förnekelse av Förintelsen i statsrådets meddelande om rasism och likabehandling till riksdagen (SRM 2/2023 rd).

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att 11 kap. om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten i strafflagen kompletteras med en ny 10 b §, där förnekelse av allvarliga internationella brott definieras som ett brott. Kriminaliseringen baserar sig enligt förslaget på EU-rådets rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet och det överträdelseförfarande som kommissionen inlett mot Finland i fråga om det samt föreskrifterna om detta i 1:a tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet.

En särskild straffbestämmelse om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott är behövligt, för att rättsläget i denna utsträckning ska vara så tydligt som möjligt och för att skyldigheterna enligt rambeslutet ska fullgöras så väl som möjligt i den nationella regleringen. Förnekelse av ett allvarligt internationellt brott kan ses som en särskild form av hatretorik, varför det kan anses vara motiverat att stifta en specialbestämmelse om att förnekelse är straffbart.

Enligt den föreslagna straffbestämmelsen straffas den som offentligen förnekar, ursäktar och allvarligt förringar vissa allvarliga internationella brott, då det görs utifrån en sådan rasistisk grund som nämns i straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp på ett sätt som är ägnat att uppmåna till våld och hat mot en i 10 § avsedd grupp eller en medlem av gruppen och störa den allmänna ordningen. Också en juridisk person kan ställas inför straffansvar för en sådan gärning.

Det föreslås att förnekelse, ursäktande och allvarligt förringande av allvarliga internationella brott är straffbart endast då en erkänd internationell domstol konstaterat att de ägt rum. I detta sammanhang utnyttjar Finland den i artikel 1.4 i rambeslutet nämnda möjligheten att avgränsa området för straffbarheten så att förnekelse, ursäktande och allvarligt förringande av de brott som avses i artikel 1.1 c och d är straffbart endast om brottet konstaterats med ett slutligt beslut av en internationell domstol. Ett uttalande om att avgränsningsmöjligheten enligt artikel 1.4 i rambeslutet utnyttjas gavs till kommissionen i samband med notifieringen.

Det är motiverat att avgränsa straffbarheten till brott som konstaterats på ett lagakraftvunnet sätt av en erkänd internationell domstol av den orsaken att det avgränsar kretsen av de gärningar som avses i bestämmelsen maximalt exakt och följaktligen blir straffbestämmelsen maximalt exakt avgränsad och förutsägbar. Därtill hindrar en avgränsning av bestämmelsen för att gälla enbart lagakraftvunna domar av internationella domstolar att finländska domstolar används som redskap för rättslig bedömning av politiskt omtvistade gärningar. Avgränsningen av lagakraftvunna avgöranden av finländska domstolar utanför tillämpningsområdet är inte av stor betydelse i praktiken, eftersom domstolarna i Finland ytterst sällan behöver bedöma en gärning som gäller folkmord, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten. Tillsvidare har enbart en sådan lagakraftvunnen dom getts i Finland, vilken var dom nr 882 av den 20 mars 2012 (Dnr R 10/2555) av Helsingfors hovrätt i fråga om folkmordet i Rwanda.

Därtill föreslås att straffbestämmelsen, på det sätt som rambeslutet ger möjlighet till, avgränsas att gälla enbart för gärningar som utförs på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna ordningen.

Också aspekter som gäller tryggheten av yttrandefriheten talar för att bestämmelsen stiftas i så begränsad form som möjligt. Yttrandefriheten har en accentuerad betydelse i den samhälleliga och politiska debatten, liksom inom vetenskap och konst. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen i strafflagen är inte att begränsa friheten att diskutera samhälleligt betydelsefulla frågor eller historiska händelser eller tolkningen av dessa. Till exempel ska det vara möjligt att diskutera Förintelsen vetenskapligt utan rädsla för att åtalas. En diskussion som förs även med tillspetsade argument är tillåten, så länge som motiveringarna till argumenten är sakliga.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Det kan anses att skyldigheterna i rambeslutet i praktiken redan för närvarande tillgodoses. I enlighet med den rättspraxis som lagts fram ovan i avsnitt 2 har domstolarna ansett att förnekelse, förringande och även ursäktande av Förintelsen i vissa sammanhang uppfyllt rekvisitet för hets mot folkgrupp. Förslaget handlar framför allt om förtydligande av rättsläget och att lagstiftningen genomförs för att tillräckligt entydigt överensstämma med kraven i rambeslutet.

Utifrån statistiken uppskattas det att brott som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna nya bestämmelsen sällan blir föremål för prövning och åtalsprövning. Följaktligen bedöms bestämmelsen inte ha konsekvenser för den offentliga ekonomin, med avseende på polisens eller rättsväsendets verksamhet.

Den föreslagna bestämmelsen kan dock enligt bedömning i viss mån förutsätta utbildning av poliser, åklagare och domare. Utbildningen kan genomföras inom ramen för den nuvarande utbildningen om hatbrott och de nuvarande verksamhetsanslagen.

Behovet av den föreslagna nya straffbestämmelsen baserar sig till centrala delar på förpliktelse i rambeslutet. Propositionen bedöms inte ha någon betydande konsekvens för antalet brott, eftersom sådana gärningarna redan i huvudsak är straffbara i Finland och det uppskattas att sådana inte kommer att förekomma ofta.

Den föreslagna bestämmelsen förtydligar det rådande rättsläget genom att på ett entydigare sätt göra förnekelse av folkmord och vissa andra allvarliga internationella brott straffbart. Detta bedöms i viss mån stärka rättssäkerheten ur individernas synvinkel, förenkla och effektivisera myndigheternas brottsundersökning, åtalsprövning och domstolsbehandling och förebygga i bestämmelsen avsedd straffbar verksamhet. Förebyggandet av hatretorik kan ha betydande och mångahanda positiva konsekvenser i vardagen för dem som är föremål för hatretorik. Enligt

utredningarna har företrädare för minoritetsgrupper som utsatts för hatretorik eller trakasserier upplevt att hatretoriken påverkat bland annat deras känsla av trygghet, användning av sociala medier och webbinnehåll, deltagande i samhällsdebatten eller förtroende för myndigheterna. (Se t.ex. Jauhola, Laura et al: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2022:10 I fråga om studien ska det observeras att också trakasserier och hatretorik behandlades i större utsträckning i den, och inte enbart straffbar hatretorik eller förnekelse av Förintelsen, som är aktuellt i denna proposition.)

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Den kritik som kommissionen framfört i överträdelseförfarandet ger skäl att komplettera och tydliggöra lagstiftningen.

En alternativ reglering till den nya straffbestämmelsen som föreslagits i propositionen är att lägga till ett omnämnande om förnekelse av allvarliga internationella brott i 11 kap. 10 § i strafflagen, vilken gäller hets mot folkgrupp. En sådan regleringsmodell har tillägnats bland annat i den reviderade bestämmelsen om hets mot folkgrupp i Sverige.

Problemet med detta alternativ är dock att en bestämmelse om hets mot folkgrupp i enlighet med dess namn skyddar enbart dessa grupper. Rambeslutet förutsätter dock att bestämmelsen om förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott ger skydd också åt individer som hör till de grupper som nämns i rambeslutet. Kriminalisering av förnekelse av allvarliga internationella brott kan följaktligen inte fogas till bestämmelsen om hets mot folkgrupp i strafflagen utan att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen att gälla även enskilda personer som hör till de grupper som ska skyddas. Med beaktande av att kommissionen också i det överträdelseförfarande som pågår mot Finland ansett att bestämmelsen om hets mot folkgrupp i förhållande till rambeslutet innehåller också andra brister, är en sådan lösning inte problemfri. Regleringen av hets mot folkgrupp är inte till övriga delar föremål för denna proposition.

Rambeslutet ger medlemsstaterna möjlighet att avgränsa straffbestämmelsen om kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott till att gälla enbart fall, där förnekelsen gällt brott som fastställts med ett slutligt beslut av en domstol i medlemsstaten i fråga och/eller en internationell domstol eller uteslutande av en internationell domstol. Vid genomförandet av rambeslutet har Finland ursprungligen inte gjort en sådan avgränsning, men med beaktande av yttrandefrihetens centrala betydelse i den nordiska traditionen, är den nämnda avgränsningen motiverad. Enligt förslaget gör en avgränsning till enbart lagakraftvunna domar av internationella domstolar straffbestämmelsen tydlig och den lämnar bland annat en gärning som inte nödvändigtvis är föremål för en gemensam syn på internationell nivå utanför tillämpningsområdet. Inte heller inkludering av lagakraftvunna domar av nationella domstolar i bestämmelsen är av väldigt stor betydelse i praktiken, eftersom man i Finland hittills gett enbart en lagakraftvunnen dom om sådana allvarliga brott som avses i rambeslutet. Av dessa orsaker har man i propositionen föreslagit att den nya straffbestämmelsen avgränsas till lagakraftvunna domar av internationella domstolar.

Därtill tillåter rambeslutet en avgränsning av kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott till gärningar som begås på ett sätt som är ägnat att störa den allmänna ordningen eller som är hotande, förnedrande eller kränkande. I propositionen

föreslås för tydlighetens skull att straffbarheten för gärningar där allvarliga internationella brott förnekas avgränsas till gärningar som är ägnade åt att störa den allmänna ordningen.

5.2 Utländsk lagstiftning och andra förfaranden som tillämpas utomlands

Lagstiftningen om förnekelse av Förintelsen och andra internationellt erkända brott har utbrejts i Europa på 1990-talet. Kriminalisering av förnekelse av Förintelsen har genomförts i huvudsak i de nationella strafflagarna. I vissa länder har man också stiftat speciallagar för att skydda minnet av Förintelsen.

Rådets rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen har med straffrättsliga metoder i avsevärd grad bidragit till utbredningen av kriminaliseringen av förnekelse av Förintelsen, eftersom flera medlemsstater i EU har ändrat sin lagstiftning med anledning av rambeslutet. Å andra sidan har många europeiska länder kriminaliserat förnekelse av Förintelsen redan innan rambeslutet trädde i kraft. Den nordiska lagstiftningen avviker från den övriga europeiska regleringen på så sätt att den inte nämner förnekelse av brott eller minnet så direkt som i lagstiftningen i Kontinentaleuropa, där så kallad minneslagstiftning är tämligen allmän.

5.2.1 Sverige

Sverige har inte tidigare uttryckligen kriminaliserat förnekelse av Förintelsen eller andra internationellt erkända brott. Det har ansetts att målen i rambeslutet uppfyllts genom att kriminalisera hets mot folkgrupp.

Kommissionen gav Sverige en officiell anmärkning om bristerna i genomförandet av rambeslutet. Av denna orsak inrättades i Sverige i oktober 2021 en parlamentarisk kommitté för att utreda kriminalisering av förnekelse av Förintelsen och övriga punkter som nämns i kommissionens anmärkning. Kommittébetänkandet publicerades i mars 2023 (SOU 2023:17). I sitt betänkande föreslog kommittén flera ändringar av brottsbalken och lagen om pressfrihet i Sverige.

I 16 kap. 8 § 1 mom. i BrB, som träder i kraft från början av juli 2024 och gäller hets mot folkgrupp, föreskrivs att den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids uppmanar till våld mot, hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år.

I nya 2 mom. i paragrafen, vilket gäller allvarliga internationella brott, föreskrivs att för hets mot folkgrupp döms också den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids förnekar, ursäktar eller uppenbart förringar ett brott som utgör eller motsvarar folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott enligt ett avgörande som har meddelats av en svensk domstol eller av en erkänd internationell domstol för brott mot folkrätten och som fått laga kraft, om gärningen är ägnad att uppmana till våld mot, hota eller uttrycka missaktning för en sådan grupp eller enskild som avses i första stycket. Om brottet enligt 1 eller 2 mom. är ringa, döms för ringa hets mot folkgrupp till böter.

5.2.2 Danmark

I Danmark finns det inte någon särskild bestämmelse om straffbarheten för förnekelse av folkmord och andra allvarliga internationella brott. Enligt 266 b § 1 mom. i den danska

strafflagen (Straffeloven) döms var och en som offentligt eller med en avsikt om spridning till en bredare krets ger ett utlåtande eller annan information som hotar, hånar eller förnedrar en grupp av personer på grund av deras ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller övertygelse, funktionsnedsättning eller gruppens sexuella läggning, könsidentitet, könsuttryck eller könsegenskap till böter eller fängelse på högst två år. Enligt 2 mom. i paragrafen är en karaktär av propaganda i gärningen en grund för att skärpa straffet.

5.2.3 Norge

I Norge har man inte uttryckligen kriminaliserat förnekelse av Förintelsen eller andra internationellt erkända brott. Norge är inte juridiskt bundet av EU:s rasismrambeslut, men landet är part i 1:a tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen.

I Norge har hatretorik föreskrivits som straffbart i 185 § i strafflagen (Straffeloven). Enligt 1 mom. i den döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet offentligt framför ett diskriminerande eller fientligt uttalande till böter eller fängelse på högst tre år. Också användning av symboler ses som ett sådant uttryck. Därtill ska den som i närvaro av andra antingen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet ger ett sådant uttalande till en person som berörs av uttalandet straffas med böter eller ett fängelsestraff på högst ett år. Enligt 2 mom. i paragrafen avses med diskriminerande eller fientligt uttalande ett uttalande som hotar eller förnedrar någon eller främjar hat, förföljelse mot någon på grund av hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck eller funktionsnedsättning.

I 108 § i den norska strafflagen finns det bestämmelser om uppmaning till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. I paragrafen föreskrivs att den som direkt och offentligt uppmanar till ett sådant brott, kan dömas till fängelse på högst tio år.

5.2.4 Tyskland

I Tyskland kriminaliserades förnekelse av Förintelsen i Förbundsrepubliken Tysklands strafflag (Strafgesetzbuch). Bestämmelsen fogades till 130 § i kapitlet om brott mot den allmänna ordningen i strafflagen. I 3 mom. i paragrafen föreskrivs att den som offentligt eller på ett möte godkänner, förnekar eller förringar en gärning enligt 6 § 1 mom. i den tyska internationella strafflagen (Völkerstrafgesetzbuch) och som begåtts under nationalsocialismens styre på ett sätt som är ägnat att störa den offentliga friden, döms till böter eller ett fängelsestraff på högst fem år. I 6 § i den tyska internationella strafflagen, till vilken det hänvisats i paragrafen, finns det bestämmelser om folkmord. I 4 mom. i paragrafen föreskrivs att den som offentligt eller på ett möte stör den allmänna friden på ett sätt som kränker offrens människovärde genom att godkänna, glorifiera eller rättfärdiga det nationalsocialistiska tyranniet och den nationalsocialistiska despotin, döms till böter eller ett fängelsestraff på högst tre år.

Förnekelse av Förintelsen kan också höra till tillämpningsområdet för annan kriminalisering enligt den tyska strafflagen. I 185 § i strafflagen finns det bestämmelser om kränkning som straffas med böter eller högst ett års fängelse. Om kränkningen gjorts offentligt, på ett möte, genom att sprida innehåll eller med misshandel, är det möjligt att döma ut ett fängelsestraff på högst två år. Förnekelse av Förintelsen är en kränkning av de judiska invånarna i Förbundsrepubliken Tyskland och deras avkomlingar, vilka förföljts under den nationalsocialistiska förvaltningen.

Förnekelse av Förintelsen kan också vara en straffbar gärning enligt 189 § i den tyska strafflagen, vilken gäller skymfande av avlidna personer.

Förnekelse av folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott kan också vara straffbart utifrån 140 § i den tyska strafflagen. I paragrafen föreskrivs att den som offentligt, på ett möte eller genom att sprida information och störa den allmänna ordningen godkänner en sådan gärning, döms till böter eller ett fängelsestraff på högst tre år.

Kommissionen har gett Tyskland en officiell anmärkning om genomförandet av rambeslutet. Med anledning av kommissionens meddelande förtydligade Tyskland år 2022 ovan nämnda 130 § i strafflagen genom att foga ett nytt 5 mom. till den. I det nya momentet föreskrivs att den som offentligt eller på ett möte godkänner en gärning enligt 6–12 § i den tyska internationella strafflagen mot en majoritet av personer eller en person enligt 1 mom. 1 punkten på grund av att han eller hon hör till någon av dessa persongrupper och på samma gång förnekar eller grovt förringar en gärning som är ägnad att uppmåna till hat eller våld mot en sådan person eller en majoritet av sådana personer och att störa den allmänna friden, döms till böter eller fängelse på högst tre år.

Med en majoritet av ovan nämnda personer, till vilket det hänvisats i ovan nämnda moment, avses enligt 130 § 1 mom. 1 punkten i den tyska strafflagen grupper som baserar sig på medborgarskap, ras, religion eller etnicitet. I 6–12 § i den tyska internationella strafflagen finns det bestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

5.2.5 Frankrike

Frankrike kriminaliserade förnekelse av Förintelsen år 1990 med den så kallade Gayssot-lagen. Med lagen fogades till den franska lagen om pressfrihet (Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) den nya artikeln 24 bis, som innehåller bestämmelser om så kallade förnekelsebrott. Lagen om pressfrihet innehöll sedan tidigare artikel 24, som bland annat kriminaliserar uppmaning till hat och diskriminering på grund av ursprung, etnicitet eller religion.

I första stycket i artikel 24 bis i lagen om pressfrihet föreskrivs att den som med något av de sätt som avses i artikel 23 i lagen om pressfrihet förnekar existensen av en eller flera brott mot mänskligheten enligt definitionen i artikel 6 i stadgan för den internationella brottmålsdomstolen, vilken fogats till Londonavdraget av den 8 augusti 1945, och som begåtts av en medlem i en organisation som förklarats kriminell med stöd av artikel 9 eller av en person som av en fransk eller internationell domstol dömt för ett sådant brott, döms till högst ett års fängelse eller en bot på högst 45 000 euro.

I det andra stycket i artikeln föreskrivs att var och en som på ett sätt som avses i artikel 23 i lagen om pressfrihet förnekar, undergräver eller avsevärt förringar förekomsten av ett annat folkmordsbrott, ett annat brott mot mänskligheten, ett slavbrott eller en krigsförbrytelse enligt definitionen i artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan, ska under förutsättning att brottet lett till en dom av en fransk eller internationell domstol dömas till samma straff som i det första stycket. Om en person som är en myndighet eller ansvarig för tillhandahållande av en offentlig tjänst gör sig skyldig till gärningen, höjs straffen till tre års fängelse och en bot på 75 000 euro. Med metoder enligt artikel 23 i lagen om pressfrihet avses till exempel information som uttrycks muntligt, skriftligt eller med bild till exempel på en offentlig plats eller på ett möte.

5.2.6 Österrike

Österrike förbjöd alla former av godkännande, förnekelse eller förringande av Förintelsen eller anknutna andra brott år 1947 med lagen om förbud mot nationalsocialism (Verbotsgesetz). Denna lag av grundlagsnivå har reviderats flera gånger och dess namn har ändrats till förnekelselagen.

För närvarande kriminaliseras förnekelse av Förintelsen i 3h § i förnekelselagen. I paragrafen föreskrivs att straff ska dömas ut för var och en som förnekar, grovt förringar, godkänner eller strävar efter att berättiga det nationalsocialistiska folkmordet eller andra nationalsocialistiska brott mot mänskligheten i ett tryckt verk, på radio eller i ett annat medium offentligt på så sätt att det är offentligt tillgängligt. Enligt 3g § i förnekelselagen döms ett straff på fängelse på ett år till tio år för gärningen eller högst tjugo år, om förfarandet är synnerligen allvarligt.

5.2.7 Italien

Förnekelse av Förintelsen har ursprungligen varit en skärpningsgrund för ett straff i den italienska lagstiftningen. Den har inte innehållit någon självständig kriminalisering.

År 2017 ändrades den italienska lagstiftningen med anledning av rambeslutet. En artikel om kriminalisering om förnekelse av Förintelsen fogades till den italienska strafflagen (Codice penale). I artikel 604 bis i den italienska strafflagen finns det bestämmelser om propaganda som baserar sig på ras, etnicitet och religion och uppmaning till brott. Enligt artikeln kan straffet vara ett fängelsestraff mellan två och sex år, om propagandan eller uppmeningen gjorts på så sätt att den orsakar en faktisk risk för spridning, i sin helhet eller delvis baserar sig på förnekelse, grovt förringande eller urskuldande av Förintelsen eller folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, sådana som de definierats i artiklarna 6, 7 och 8 i stadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

6 Remissvar

Justitieministeriet begärde utlåtanden om propositionen av 52 parter. Utlåtanden kunde lämnas mellan den 27 augusti och den 11 oktober 2024. Även andra än de som nämndes i sändlistan hade möjlighet att ge ett utlåtande på webbplatsen Utlåtande.fi. Sammanlagt inkom 36 utlåtanden, varav tio var utlåtanden av privatpersoner.

I utlåtandena understöddes i relativt hög grad att förnekelse av ett allvarligt internationellt brott föreskrivs som straffbart. I flera utlåtanden ansågs att förnekelse av Förintelsen är en särskild form av hatretorik, vars klandervärdhet förutsätter uttrycklig kriminalisering. I många utlåtanden ansågs även att den föreslagna bestämmelsen i princip motsvarar kraven i EU:s rambeslut.

Remissvaren avvek dock från varandra i fråga om huruvida en bestämmelse om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott ska stiftas genom särskild kriminalisering i enlighet med propositionen. I vissa utlåtanden ansågs att den nuvarande straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig även i fortsättningen. I några utlåtanden ansågs en särskild bestämmelse vara en lösning som komplicerar lagsystematiken. I vissa utlåtanden ansågs det vara motiverat med en lösning enligt den svenska modellen, där förnekelse av Förintelsen inkluderas i den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp, som på samma gång ändras även på annat sätt. Å andra sidan ansågs i en del utlåtanden att en särskild bestämmelse skulle precisera regleringen kring hatbrott och stärka rättsskyddet för personer som hör till minoritetsgrupperna. I den fortsatta beredningen har man strävat efter att komplettera motiveringarna till propositionen, så att motiveringarna till en särskild straffbestämmelse framgår tydligare.

Man förhöll sig i stor grad kritiskt till straffskalan i den föreslagna bestämmelsen. I flera utlåtanden ansågs maximistraffet på ett år vara för lågt i synnerhet i förhållande till att det är möjligt att döma fängelse i högst två år för hets mot folkgrupp. I vissa utlåtanden upplevdes detta förringa allvaret i förnekelse av Förintelsen. I många utlåtanden ansågs att propositionen,

om den genomförs, sänker straffnivån jämfört med nuvarande rättsläge, eftersom förnekelse av Förintelsen tidigare kunnat straffas som hets mot folkgrupp.

I remissvaren framlades därtill att det föreslagna maximistraffet på ett år fastställer preskriptionstiden för åtalsrätten till två år, då preskriptionstiden för åtalsrätten för hets mot folkgrupp är fem år. Flera remissinstanser ansåg även att förhållandet mellan specialbestämmelsen om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott och hets mot folkgrupp förblir oklart, om de har olika straffskalor. Utifrån remissvaren orsakar detta sannolikt tolkningsproblem i anknytning till lagkonkurrensen, eftersom det i enskilda fall inte står klart vilken bestämmelse som ska tillämpas. I remissvaren önskades även i övrigt en precisering av hurudana fall som handlar om hets mot folkgrupp och hurudana fall som handlar om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott.

Med beaktande av remissvaren föreslås i propositionen att straffskalan ändras så att maximistraffet är två års fängelse i överensstämmelse med maximistraffet för hets mot folkgrupp. Det kan anses att harmonisering av straffskalorna förebygger många tolkningsproblem relaterade till lagkonkurrensen. Motiveringstexten om lagkonkurrensen har dock därtill förtydligats.

I vissa utlåtanden ansågs att grunderna för avgränsningen av den föreslagna bestämmelsens straffbarhetsområde är överdrivna eller sinsemellan överlappande. I många utlåtanden kritiserades i synnerhet förutsättningen om att gärningen ska vara ägnad att störa den allmänna ordningen. I vissa remissvar ansågs att det i viss mån är oklart varför gärningen ska vara ägnad att störa såväl den allmänna ordningen som att uppmäna till hat eller våld. I en del utlåtanden ansågs det å andra sidan vara nödvändigt att kriminaliseringen genomförs på ett maximalt avgränsat sätt för att trygga yttrandefriheten och uppfylla de förutsättningar som följer av människorättsplikterna. I den fortsatta beredningen har det ansetts vara motiverat att avgränsa straffbarheten av ovan konstaterade orsaker.

Dessutom önskades en mer omfattande bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ur såväl yttrandefrihetens som jämlikhetens och diskrimineringsförbudets synvinkel. Man har strävat efter att beakta detta i avsnitt 4.2, där konsekvenserna bedöms.

I vissa utlåtanden ansågs att den föreslagna bestämmelsen inte nödvändigtvis fullgör de förutsättningar som följer av kriminaliseringsprinciperna och de allmänna grunderna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Riksdagens justitieombudsman anser att de grunder som förutsätts i kriminaliseringsprinciperna inte föreligger för kriminalisering bedömt utifrån de nationella utgångspunkterna. Även justiekanslern riktade i sitt utlåtande uppmärksamhet bland annat på att det i motiveringarna finns skäl att förklara varför det inte handlar om sådan kriminalisering som föreslagits av symboliska orsaker, som grundlagsutskottet förhållit sig avvisande till i sin praxis. I den fortsatta beredningen har förhållandet mellan den föreslagna bestämmelsen och förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och konsekvensen av kriminaliseringsprinciperna preciserats i avsnitt 10.

I vissa utlåtanden riktades uppmärksamhet på att propositionen i viss mån är otydlig i fråga om hur förnekelse av ett allvarligt internationellt brott utöver en grupp hänförs sig till en medlem av gruppen. Oklarhet råder kring om den föreslagna paragrafen kan tillämpas på brott som riktar sig mot individer och om grunden för att utsträcka området för straffbarheten att utöver grupper gälla även för individer. I remissvaren gjordes även några anmärkningar om att propositionen borde redogöra för ställningen för en eventuell målsägande i brottet.

Rambeslutet om bekämpning av rasism, som ligger till grund för lagändringen, förutsätter att de i rambeslutet avsedda gärningarna som riktar sig mot såväl en grupp som en individ föreskrivs som straffbara. På grund av detta och på grund av remissvaren har man i den fortsatta beredningen ändrat ordalydelsen i den föreslagna paragrafen så att bestämmelsen uttryckligen redogör för att gärningen kan rikta sig mot såväl en grupp enligt 10 § som en medlem av den. De omständigheter som gäller ställningen som målsägande har redogjorts i motiveringstexten.

I några utlåtanden riktades uppmärksamhet på att propositionsutkastet inte preciserar vad som avses med internationell domstol i bestämmelsen. Utifrån remissvaren kan detta eventuellt orsaka svåra tolkningsfrågor i framtiden, eftersom en internationell domstol även kan avse en domstol som grundas med ett multilateralt avtal utan att till exempel FN medverkat till grundandet och utan att Finland nödvändigtvis erkänner dess behörighet. I den fortsatta beredningen har texten i bestämmelsen ändrats så att det i den står en ”erkänd internationell domstol”.

I utlåtandena har man funderat på definitionen av en internationell domstol även därför att till exempel internationella domstolen ICJ har betydande behörighet i mellanstatliga tvister, men egentligen inte i ärenden som gäller straffrättsligt ansvar. Enligt remissvaren är det oklart om internationella brott som eventuellt konstaterats av ICJ omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. I den fortsatta beredningen har motiveringarna förtydligats så att endast domstolar som behandlar straffrättsligt ansvar ingår i definitionen av internationella domstolar i bestämmelsen.

Vissa remissvar gällde även att avgöranden av nationella domstolar avgränsats utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. I vissa utlåtanden ansågs detta vara en svagt motiverad lösning, eftersom finländska domstolar har behörighet även i internationella brottmål och fungerar enligt rättsstatsprincipen. Å andra sidan har det i en del utlåtanden ansetts vara viktigt att nationella domstolars avgöranden lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen, så att domstolarna inte ska kunna användas som mellanstycke i rättslig bedömning av politiskt omtvistade gärningar. I den fortsatta beredningen har avgränsningen ansetts vara motiverad av ovan konstaterade orsaker.

I ett utlåtande lades det fram att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp uttryckligen föreskrivits som ett kontinuerligt brott och att preskriptionstiden för åtalsrätten för det börjar först till exempel då en skrift avlägsnas så att den inte längre är tillgänglig för allmänheten. Enligt utlåtandet motsvarar den nu föreslagna straffbestämmelsen inte ordalydelsen i 10 § i 11 kap. i strafflagen i denna utsträckning, vilket tyder på att det handlar om en punktmässig gärning, för vilken preskriptionstiden för åtalsrätten börjar redan från det att åsikten framförts. I den fortsatta beredningen har motiveringarna preciserats så att även en gärning enligt den föreslagna bestämmelsen kan genomföras även som en gärning av kontinuerlig karaktär, vilket även påverkar preskriptionen av åtalsrätten.

I ett utlåtande ansågs det finnas ett behov av att precisera de allmänna läror som tillämpas i uppsättningsbedömningarna. I specialmotiveringarna har man preciserat frågor som gäller uppsätsbedömningen.

I några utlåtanden anmärktes att den finska ordalydelsen ”ihmisyyttä vastaan kohdistuva rikos”, som använts i propositionsutkastet, inte är förenlig med allmänspråket. Texten i bestämmelserna och motiveringarna har i den fortsatta beredningen ändrats så att man på finska använder uttrycken ”rikos ihmisyyttä vastaan” och ”ihmisyyttä vastaan tehty rikos”.

I vissa utlåtanden anmärktes att även andra människogrupper än judar, såsom medlemmar av den romska befolkningen, föll offer för Förintelsen. Enligt några utlåtanden vore det viktigt att även andra grupper som fallit offer för Förintelsen och andra allvarliga internationella brott än det judiska samhället beaktas i regeringens proposition. I den fortsatta beredningen har man strävat efter att beakta detta i motiveringstexten.

7 Specialmotivering

11 kap. Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

10 b §. Förnekelse av allvarligt internationellt brott. Till kapitlet fogas en särskild straffbestämmelse som gäller förnekelse av ett allvarligt internationellt brott. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen straffas den som offentligen förnekar, ursäktar eller allvarligt förringar folkmord, brott mot mänskligheten, aggressionsbrott eller krigsförbrytelser som konstaterats med en lagakraftvunnen dom av en erkänd internationell domstol utifrån en rasistisk grund som nämns i straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp och som är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot en i 10 § avsedd grupp eller en medlem av gruppen och störa den allmänna ordningen.

Förnekelse av ett allvarligt internationellt brott är enligt förslaget en gärning som ska straffas i anknytning till meddelandets innehåll, på samma sätt som hets mot folkgrupp eller ärekränkning. Bestämmelsen om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott är i förhållande till dessa straffbestämmelser en särskild straffbestämmelse, som gäller enbart en viss noggrant avgränsad situation.

Straffbarhet förutsätter i första hand ett offentligt uttalande, som förnekar eller ursäktar eller allvarligt förringar de gärningar som nämns i bestämmelsen. Förnekelse innebär bestridande, det vill säga en förklaring, enligt vilken ett brott enligt bestämmelsen, såsom folkmordet av judar, inte ägt rum. Förnekelse av ett allvarligt internationellt brott kan vid sidan om den egentliga förnekelsen eller det egentliga bestridandet också göras genom att ursäkta folkmord eller andra brott som nämns i bestämmelsen eller genom att allvarligt förringa dessa. Målet med ett ursäktande uttalande är i allmänhet att försöka rättfärdiga de gärningar som avses i bestämmelsen. Allvarligt förringande har å sin sida som mål att förringa gärningens betydelse eller allvar eller det lidande som den orsakat. Förringandet ska utifrån en helhetsbedömning vara avsevärt, vilket framgår av tilläggsförutsättningen om att förringandet ska vara allvarligt.

Sätten för att göra förringande, ursäktande eller förnekande uttryck nämns inte närmare i bestämmelsen. Gärningen kan begås i den verkliga världen eller i en kanal för elektronisk kommunikation. Det medium som används i kommunikationen kan vara vilket som helst, i denna utsträckning är bestämmelsen neutral i förhållande till mediet. Kommunikationen kan också ske utan ett medium, såsom med ett tal eller en presentation. Det väsentliga är att uttrycket redogör för att det handlar om förnekelse, ursäktande eller allvarligt förringande av de nämnda gärningarna. Gärningssättet kan vara till exempel ett meddelande som skrivits i ett diskussionsforum på Internet eller kanaler inom sociala medier, men också andra former av uttryck av en åsikt eller ett meddelande blir aktuella, såsom en teaterföreställning, ett tal, en utställning eller en banner eller slogan som använts i ett offentligt evenemang.

På samma sätt som för hets mot folkgrupp, är förnekelse av ett allvarligt internationellt brott ett brott av kontinuerlig karaktär. Om gärningen begås till exempel med en skrift som laddas upp på webben och som är offentligt tillgänglig, kränker den målet så länge som den är tillgänglig för allmänheten. Detta har konsekvenser även för den tidpunkt då åtalsrätten preskriberas.

Uttalandet ska göras offentligt. "Offentlighet" avser att det meddelande, den åsiktsyttring eller dylik som gärningsmannen avser sprida sig till en relativt stor grupp förfogande. Till exempel slutna kommunikation mellan några personer är inte ännu sådan "offentlig" spridning av ett meddelande, men spridning till en liten större grupp kan redan vara det, även om kommunikationen sker i en sluten miljö. Det är inte möjligt att definiera det exakta antalet mottagare som krävs, utan bedömningen ska göras från fall till fall. Med "offentligen" avses så gott som samma sak som uttrycket "för allmänheten tillgängliggör" i bestämmelsen om hets mot folkgrupp. I rättspraxis har det ansetts att gränsen för "allmänhet" är 20–30 personer. Det ska dock beaktas att så gott som vilket meddelande som helst, även om det ursprungligen varit avsett att vara enbart privat, kan bli offentligt och spridas också till en större grupp i denna moderna tid med elektronisk informationsförmedling. Detta kan ske oberoende av om meddelandets ursprungliga sändare vill eller avser detta. I dessa fall ska man följaktligen bedöma i synnerhet frågan om uppsåt.

Ett meddelande, en åsiktsyttring eller dylik behöver inte ursprungligen ha utarbetats av spridaren själv, utan den som offentligen sprider eller delar ett meddelande med förbudet innehåll vilket upprättats av någon straffas också som gärningsman (se HD 2022:63, punkterna 20–25). Följaktligen är det möjligt att delning av en text med förnekelse av ett internationellt brott via en internetlänk kan uppfylla rekvisitet, även om delaren inte själv redigerat texten. Enbart en positiv reaktion på ett meddelande med förbudet innehåll, till exempel genom att trycka på "gilla"-knappen i sociala medier uppfyller inte sådan verksamhet som avses i rekvisitet. Straffbarhet förutsätter att själva meddelandet delas vidare.

I samband med delning ska det i typfallet bedömas på vilket sätt gärningsmannen uttrycker sitt förhållande till det meddelande som han eller hon delat, det vill säga om meddelandet delats neutralt, eller visar att han eller hon förhåller sig positivt eller kritiskt till det. Dessa omständigheter kan vara av betydelse i bedömningen av om delningsgärningen handlar om förnekelse, ursäktande eller allvarligt förringande enligt bestämmelsen, om delningsgärningen är ägnad att uppmåna till våld eller hat och störa den allmänna ordningen. Också meddelandets innehåll är av betydelse i denna bedömning. På det sätt som beskrivs nedan uppfyller inte ännu vilken form som helst av ropande av osakligheter i sociala medier rekvisitet för brott mot den allmänna ordningen, utan en viss allvarlighetsgrad förutsätts också av gärningen.

Straffbestämmelsen handlar om förnekelse, ursäktande och allvarligt förringande i offentligheten av folkmord, ett brott mot mänskligheten, ett aggressionsbrott eller en krigsförbrytelse som fastställts med ett lagakraftvunnet avgörande av en erkänd internationell domstol. De gärningar som avses i bestämmelsen – folkmord, brott mot mänskligheten, aggressionsbrott och krigsförbrytelse – hänvisar i första hand till de gärningar som avses i artiklarna 6, 7 och 8 i Romstadgan för den internationella brottmålsdomstolen (FördrS 55 och 56/2002) enligt artikel 1.1 c i rambeslutet. De bestämmelser i strafflagen som innehållsmässigt motsvarar dessa är de i 11 kap. placerade brotten folkmord (1 §), brott mot mänskligheten (3 §), grovt brott mot mänskligheten (4 §), aggressionsbrott (4 a §), förberedelse till aggressionsbrott (4 b §), utförande av påtvingat försvinnande (4 c §), krigsförbrytelse (5 §), grov krigsförbrytelse (6 §) och tortyr (9 a §). "Krigsförbrytelser" enligt Romstadgan avser grova brott enligt Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 (FördrS 8/1955, FördrS 81 och 82/1980).

De rekvisit som avses i Romstadgan och Genèvekonventionen motsvarar inte helt och hållet de rekvisit som föreskrivits i 11 kap. i strafflagen, men innehållsmässigt avses det samma (se RP 161/2000 rd, RP 55/2007 rd).

För det andra avses i bestämmelsen gärningar enligt 1.1 d i rambeslutet, vilka definierats i artikel 6 i stadgan för den internationella brottmålsdomstolen, som utgör bilaga till Londonavdraget av

den 8 augusti 1945. Där nämns brott som begåtts mot freden, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Med brott mot freden avses bland annat planering, förberedelse och inledande av ett aggressionsbrott eller krigsföring. Med krigsförbrytelser avses överträdelser av reglerna om krigsföring, vilka skrivits eller baserar sig på sedvanerätt, såsom attacker mot civila eller tortyr av krigsfångar. Brott mot mänskligheten omfattar bland annat förintelse och omfattande deporteringar av civila.

Ett folkmord, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten ska ha fastställts med ett lagakraftvunnet avgörande av en internationell domstol. I denna utsträckning utnyttjas i syfte att avgränsa och precisera straffbestämmelsen rätten enligt artikel 1.4 i rambeslutet för medlemsstaterna att föreskriva att förnekelse och allvarligt förringande av de brott som avses i 1 c och/eller 1 d är straffbara enbart i det fallet att de brott som avses i dessa punkter fastställts genom ett slutgiltigt beslut av en nationell domstol i denna medlemsstat och/eller en internationell domstol eller genom enbart ett slutgiltigt beslut av en internationell domstol.

”Internationell domstol” avser i detta sammanhang vid sidan om de historiska Nürnberg- och Tokyotribunalerna också internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court*, ICC), som är den enda internationella brottmålsdomstolen som är avsedd att vara permanent. De övriga domstolar som avses i bestämmelsen och som haft behörighet att avkunna domar för de nämnda brotten är Jugoslaviatribunalen, Rwandatribunalen och specialtribunalerna för Sierra Leone och Kambodja, vilka redan lagt ner sin verksamhet. Också specialtribunalen för Östra Timor hade sådan behörighet.

Med internationell domstol avses uttryckligen domstolar med behörighet i ärenden som gäller straffrättsligt ansvar. Detta framgår av paragraftexten på så sätt att den hänvisar till de uppräknade brotten som en internationell domstol konstaterat på lagakraftvunnet sätt.

Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar inte sådana internationella domstolar som behandlar endast till exempel statsansvars- eller tvistemål, även om dessa ärenden har kontaktpunkter med allvarliga internationella brott. Detta innebär att en internationell domstol på ett lagakraftvunnet sätt ska ha konstaterat att någon gjort sig skyldig till ett allvarligt internationellt brott som straffrättsligt sett är straffbart, så att brottet omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen.

Dessutom är endast internationella domstolar vars behörighet Finland erkänner aktuella. Följaktligen är inte vilken som helst domstol, som till exempel grundas med ett multilateralt avtal, en i bestämmelsen avsedd domstol, utan dessutom förutsätts att Finland erkänner att den är behörig att behandla ärenden som gäller straffansvar.

De internationella domstolar som avses i bestämmelsen kan med andra ord vara historiska tribunaler som redan lagt ner sin verksamhet eller så kan de också vara domstolar som fortfarande är aktiva. Av dessa är internationella brottmålsdomstolen den enda som har behörighet i de brott som nämns i bestämmelsen. Om nya specialdomstolar med behörighet för de nämnda brotten grundas i framtiden, hör de också till de internationella domstolarna som avses i bestämmelsen och gärningar som fastställts med lagakraftvunna avgöranden av dessa hör till tillämpningsområdet för bestämmelsen. I rättspraxis har det mest typiska gärningssättet varit förnekande, ursäktande eller förringande av folkmordet av judar, det vill säga Förintelsen, men bestämmelsen avgränsar sig inte enbart till detta.

En förutsättning för straffbarhet är att gärningen begåtts på ett sätt som är ägnat att uppmåna till hat eller våld mot en grupp enligt 10 §, det vill säga bestämmelsen om hets mot folkgrupp, eller en medlem av den. De grunder som nämns i 10 §, det vill säga de skyddade egenskaperna, är

ras, hudfärg, härkomst, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, sexuell läggning eller funktionsnedsättning sam andra grunder som kan jämföras med dessa. Uttrycket ska utifrån sådana omständigheter vara rasistiskt motiverat. Rekvisitetet ger för egen del uttryck för gärningens rasistiska och främlingsfientliga karaktär.

Dessutom ska gärningen vara ägnad att uppmåna till hat eller våld. Alla punkter i artikel 1 i rambeslutet handlar om uppmåning, våld och hat. Punkterna a och b i artikeln handlar uttryckligen om uppmåning till våld och hat och punkterna c och d om ett förfarande som är ägnat att uppmåna till våld eller hat. Hat och våld är allmänspråkliga begrepp. Med hat avses inte enbart en känsla, utan fientlig inställning till medmänniskor, vilken kan vara till och med farlig för målet. Med uppmåning avses handlingar för att åstadkomma sådana handlingar eller sådan inställning. Sådan uppmåning kan vara en direkt verbal uppmåning till våld eller hat, men också annan form av hets är aktuellt för dessa. För klarhetens skull konstateras att en förutsättning för att tillämpa bestämmelsen inte är att kännetecknen för anstiftan till ett uppsåtligt brott eller straffbart försök till ett sådant enligt 5 kap. 5 § i strafflagen uppfylls. När det i den föreslagna bestämmelsen på ett sätt som motsvarar artikel 1.1 c och d i rambeslutet handlar om ett förfarande som "är ägnat att uppmåna" till våld eller hat, innebär detta att gärningen i typfallet uppmånar till våld eller hat.

I artikel 1 c och 1 d i rambeslutet nämns att offren för våld eller hat är en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. I den föreslagna bestämmelsen hänvisar man på ovan nämnda sätt i fråga om rasistiska grunder till straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp, där det finns en motsvarande lista över de skyddade egenskaperna. I den föreslagna bestämmelsen nämns uttryckligen att gärningen ska vara ägnad att uppmåna till hat eller våld mot en i 10 § avsedd grupp eller en medlem av gruppen. När det handlar om ett förnekelse, ursäktande eller allvarligt förringande av ett allvarligt internationellt brott som fastställts av en internationell domstol utifrån en rasistisk grund, som i typfallet uppmånar till våld eller hat, är föremålet för det våld och hat som avses i bestämmelsen i typfallet en grupp som uttryckligen avses i de nämnda grunderna eller en medlem av den.

Förutsättningen om att gärningen är ägnad att uppmåna till hat eller våld gäller enligt förslaget det rättsobjekt som skyddas med kriminaliseringen. Genom att kriminalisera förnekelse av ett allvarligt internationellt brott skyddas de grupper som är föremål för gärningen och deras medlemmar mot diskriminering och rasism. Däremot är spridning av felaktig information inte straffbart, om den inte är ägnad att uppmåna till våld eller hat.

Ett brott enligt den föreslagna bestämmelsen har i typfallet inte någon målsägande. En enskild person kan dock inneha ställning som målsägande i brottet, om förbudet av förnekelse av ett allvarligt internationellt brott genomförs på ett sätt som är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot personen själv. Man kan tänka sig till exempel en situation där någon offentligt sänder ett meddelande till någon annan på webben, och i det förnekar att hans eller hennes grupp varit föremål för ett allvarligt internationellt brott och samtidigt uppmånar till våld mot honom eller henne. Ställning som målsägande uppkommer dock inte till exempel för varje medlem i gruppen utifrån den grunden att någon förnekar att en hel grupp drabbats av ett allvarligt internationellt brott på ett sätt som är ägnat att hetsa till hat mot ifrågavarande grupp.

Därtill förutsätts av den straffbara gärningen att den är ägnad att störa den allmänna ordningen. I fråga om detta kännetecken utnyttjar Finland möjligheten att avgränsa straffbarheten enligt artikel 1.2 i rambeslutet. Det karakteristiska för brott mot den allmänna ordningen är enligt förarbetena om dessa brott att de i allmänhet orsakar anstöt, förgelse eller irritation i den mån att det förutsätts att myndigheterna ingriper i dessa (se RP 6/1997 rd, s. 95). En viss skuldgrad

förutsätts också av en gärning som stör den allmänna ordningen. Följaktligen uppfyller vilket som helst ropande av osakligheter på Internet eller i sociala medier nödvändigtvis inte det aktuella rekvisitet, såvida det inte är så allvarligt att det i typfallet, det vill säga utifrån en objektiv bedömning, orsakar anstöt, förargelse eller irritation bland en bredare publik än enbart den person eller de personer som det direkt gäller. Rekvisitet preciseras och yttrandefriheten tryggas sålunda genom avgränsningen av straffbarheten.

En gärning enligt bestämmelsen ska vara uppsåtlig. I fråga om innehållet i uppsåtet tillämpas de allmänna utgångspunkterna och principerna för detta. Personens egen uppfattning om hans eller hennes egen syn till exempel på om Förintelsen är verklig eller inte, är inte nödvändigtvis avgörande för bedömningen av uppsåtet.

Yttrandefriheten har en accentuerad betydelse i den samhälleliga och politiska debatten, liksom inom vetenskap och konst. Enligt förarbetena till grundlagen är den centrala avsikten med regleringen om yttrandefrihet att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60). Med tanke på hetsbrott kan också religionsfriheten vara av betydelse, vilken bland annat omfattar rätten att uttrycka sin religiösa övertygelse (RP 309/1993 rd, s. 59).

Med bestämmelserna om hetsbrott skyddas bland annat nationella, etniska och religiösa grupper och deras medlemmar. Till exempel skarp kritik mot migrations- eller utlänningspolitiken eller dem som ansvarar för den uppfyller dock inte i sådan form rekvisitet för hets mot folkgrupp (RP 317/2010 rd, s. 14).

Avsikten med den nu föreslagna bestämmelsen i strafflagen är inte heller att begränsa friheten att föra en saklig diskussion om samhällsviktiga ärenden eller historiska händelser eller om tolkningen eller den rättsliga bedömningen av dessa i olika samband, såsom i vetenskaplig, konstnärlig, journalistisk och även annan diskussion. Folkmord och brott mot mänskligheten kan behandlas till exempel i kommunikation på journalistiska grunder. Det ska vara möjligt att diskutera Förintelsen och även andra allvarliga internationella brott som avses i bestämmelsen även vetenskapligt, utan rädsla för att bli åtalad. Saklig offentlig analys eller kritik av de orsaker som lett exempelvis till folkmord eller andra gärningar som nämns i momentet eller av domstolsavgörandena i dessa är inte straffbart som en gärning som ursäktar eller allvarligt förringar dessa. Detta uttrycks också i artikel 7 i rambeslutet och de anknutna recitalerna 14–15 i rambeslutet. Avsikten är att tolka straffbestämmelsen med beaktande av yttrandefriheten och övriga grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Det ovan nämnda gäller också för den politiska debatten. Även för närvarande pågår processer, bland annat utredningar som inletts av ICC, där misstänkta allvarliga internationella brott undersöks. Detta slag av processer där misstänkta allvarliga internationella brott och deras utfall undersöks ska det också i fortsättningen vara tillåtet att behandla i saklig dagspolitisk debatt. En förutsättning för att den föreslagna brottsbeskrivningen ska uppfyllas är i samtliga fall att förnekandet, ursäktandet eller det allvarliga förringandet är ägnat att uppmåna till våld eller hat och störa den allmänna ordningen.

Gärningen kan vid sidan om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott också uppfylla förutsättningarna för ett annat brott, såsom hets mot folkgrupp, offentlig uppmaning till brott eller ärekränkning. I ett sådant fall tillämpas de allmänna utgångspunkterna och principerna för sammanslagning och indelning i enheter för brott.

Den centrala rättsliga principen är att en specialbestämmelse åsidosätter en allmän bestämmelse. Föreslagna 10 b § är en specialbestämmelse i förhållande till den allmänna bestämmelsen enligt

10 §. Om en gärning, såsom en enskild skrift, uppfyller rekvisitet för såväl hets mot folkgrupp som för förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, tillämpas i princip endast det sistnämnda brottet. Om rekvisitet för förnekelse av ett allvarligt internationellt brott inte uppfylls, kan det bedömas om gärningen uppfyller rekvisitet för hets mot folkgrupp.

Man kan även tänka sig sådana fall där man i en skrift till exempel såväl förnekar att Förintelsen ägt rum som hotar en folkgrupp, vars medlemmar inte avlidit i Förintelsen. I ett sådant fall blir det i första hand aktuellt att tillämpa straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp, eftersom den har ett bredare tillämpningsområde än specialbestämmelsen, och samma rättsobjekt skyddas med straffbestämmelserna.

I de allvarligaste fallen som gäller förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, kan man bedöma om gärningen uppfyller rekvisitet för grovt hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 a § i strafflagen.

Det straff som döms ut för förnekelse av ett allvarligt internationellt brott är böter eller fängelse i högst två år. Förnekelse av ett allvarligt internationellt brott är enligt förslaget ett brott som omfattas av allmänt åtal. Det handlar om ett brott som baserar sig på meddelandets innehåll, varför riksåklagaren fattar beslut om att väcka åtal med stöd av 24 § 1 mom. i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003, yttrandefrihetslagen).

Med stöd av 22 § i yttrandefrihetslagen kan även ett krav på utplåning av ett nätmeddelande riktas på förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, om de förutsättningar som nämns i lagen uppfylls.

15 §. Juridiska personers straffansvar. Enligt 1 momentet i paragrafen tillämpas på förnekelse av allvarligt internationellt brott vad som bestäms om juridiska personers straffansvar. Bestämmelsen hänvisar till de allmänna bestämmelserna om juridiska personers straffansvar i 9 kap. i strafflagen.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft under hösten 2025.

Det utsatta datumet för att genomföra rambeslutet var den 28 oktober 2010. På grund av det pågående EU-överträdelseförfarandet finns det följaktligen skäl att den lagstiftning som preciserar genomförandet av rambeslutet träder i kraft utan dröjsmål.

9 Förhållande till andra propositioner

En bedömning av behovet av ändringar i strafflagen till andra delar på grund av överträdelseförfarandet avseende genomförandet av rambeslutet pågår som ett separat projekt vid justitieministeriet.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I 1 § grundlagen tryggas människovärdets okränkbarhet. I 6 § i grundlagen tryggas jämlikheten för alla människor och förbuds diskriminering.

I grundlagens 12 § tryggas yttrandefriheten och förbuds att i förväg hindra att information, meddelanden och åsikter framförs, sprids och tas emot. Enligt förarbetena till bestämmelsen om yttrandefrihet är den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefrihet att garantera den

fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60).

Artikel 10 i europeiska människorättskonventionen motsvarar i fråga om innehåll 12 § i grundlagen. Utifrån människorättskonventionen och praxis vid Europeiska människorättsdomstolen, krävs synnerligen vägande grunder för att i förväg ingripa i yttrandefriheten. Grundlagen och Europeiska människorättskonventionen tillåter retroaktivt ingripande i uttryck som skyddats med yttrandefriheten för att trygga övriga rättigheter (GrUB 17/2002 rd). Begränsningarna ska bland annat vara exakta och proportionerliga och de får inte ingripa i kärnan i en grundläggande fri- och rättighet.

Yttrandefrihet får inte heller utövas på ett sätt vars avsikt är att underminera utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna av en annan person. I denna utsträckning talar man om förbudet mot missbruk av rättigheterna, som regleras i artikel 17 i den europeiska människorättskonventionen och artikel 5 i MP-konventionen. Den finländska grundlagen innehåller inte något liknande förbud, men förbudet har erkänts i högsta domstolens rättspraxis (se HD 2020:68, punkt 41–42). Förnekelse av Förintelsen har i europeiska människorättsdomstolens praxis setts som missbruk av yttrandefriheten, och får följaktligen inte skydd av artikel 10 i europeiska människorättskonventionen.

Grundlagsutskottet har ansett att hets mot folkgrupp är ett allvarligt brott, vilket baserar sig på flera internationella skyldigheter som binder Finland. Det aktuella förfarandet som föreskrivits som straffbart i strafflagen kränker jämlikheten enligt grundlagens 6 § och har dessutom betydelse med avseende på människovärdets okränkbarhet, som skyddas i grundlagens 1 § 2 mom. I fråga om hets mot folkgrupp har grundlagsutskottet också betonat att hets mot folkgrupp inte ingår i den grundlagsskyddade yttrandefriheten eller exempelvis förenings- och församlingsfriheten (GrUU 40/2017 rd, s. 4, se också GrUU 10/2000 rd s. 3, GrUU 19/1998 rd, s. 6/II).

Såväl förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, vilket är föremål för detta förslag, som hets mot folkgrupp handlar om ett förfarande vars motiv är rasistiskt eller diskriminerande, och ingendera handlar följaktligen om de uttryck som skyddas av den yttrandefrihet som garanteras i 12 § i grundlagen. Också den församlings- och föreningsfrihet som tryggas av 13 § i grundlagen kan i vissa situationer vara betydande i förhållande till straffbestämmelsen om förnekelse av ett allvarligt internationellt brott. I fråga om hets mot folkgrupp har grundlagsutskottet betonat att hets mot folkgrupp inte åtnjuter det skydd som följer av förenings- och församlingsfriheten (GrUU 40/2017 rd, s. 4, se också GrUU 10/2000 rd s. 3 och GrUU 19/1998 rd, s. 6/II).

Det ska finnas en grund som är vägande med tanke på samhället och systemet med grundläggande fri- och rättigheter för kriminaliseringen (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, GrUU 61/2014 rd och GrUU 9/2016 rd). Grundlagsutskottet har därtill i flera repriser tagit ställning till de godtagbara grunderna för kriminalisering. Till exempel skydd av ett offer (se GrUU 6/2014 rd, s. 2) och skydd av vissa andra grupper i sämre ställning (se GrUU 17/2006 rd, s. 3/I) har för egen del utgjort godtagbara grunder för att överväga kriminalisering. I förslaget handlar det därtill om komplettering av genomförandet av rambeslutet.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis (t.ex. GrUU 29/2001 rd, s. 4, GrUU 5/2009 rd, s. 3) konstaterat att strafflagen inte ska användas i symboliskt syfte. Syftet med symboliska kriminaliseringar är snarare att undvika ett visst budskap än att konkret påverka något samhälleligt problem. Skyddsobjektet för den nu föreslagna kriminaliseringen ska avgränsas

exakt, eftersom det handlar om så kallad minneslagstiftning, som är relativt främmande i det nordiska rättssystemet.

Det finns fortfarande ett relativt stort antal levande offer för Förintelsen och andra internationella brott och förnekande eller förringande av dessa brott kränker dem och förnedrar det lidande som de upplevt. Därtill kränker det även andra människor, som hör till grupper som förföljts eller som fallit offer för allvarliga internationella brott. Förringande av Förintelsen och andra internationella brott kan tänkas vara en särskild gärningsform av hets mot folkgrupp.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 21/2020 rd, s. 4–5) att syftet med kriminalisering av hets mot folkgrupp är att skydda folkgrupper mot diskriminering och rasism. Ett ytterligare syfte är att skydda den i 6 § i grundlagen tryggade jämlikheten. Även den nu föreslagna bestämmelsen har som syfte att skydda människovärdet och jämlikheten och identiteten för en grupp som är föremål för gärningen eller för en person som är medlem i den. Dess syfte är dessutom att skydda folkgrupper och personer som hör till dem mot diskriminering och rasism och att skydda den allmänna ordningen. Med andra ord ska ett godtagbart skyddsobjekt som förutsätts i grundlagsutskottets praxis påvisas för kriminaliseringen.

Enligt den straffrättsliga ultima ratio-principen ska kriminalisering användas som en sistahandsmetod för att ingripa i samhälleliga problem, då de lindrigare metoderna inte längre är tillräckliga. Förnekelse av allvarliga internationella brott enligt den föreslagna straffbestämmelsen, vilken är ägnad att uppmåna till hat eller våld mot en i 11 kap. 10 § i strafflagen avsedd grupp eller en medlem av den och att störa den allmänna ordningen, är en form av rasistisk diskriminering, som i fråga om klandervärdhet jämföras med hets mot folkgrupp i grundformen. I och med avgränsningsgrunderna täcker straffbestämmelsen de allvarliga gärningsformerna av förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, mot vilka det inte är tillräckligt att ingripa i till exempel med handledningsmetoder för att trygga jämlikheten och bekämpa diskriminering.

Bestämmelsen om den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen innehåller därtill ett krav på exakthet i regleringen om straffrätt. Enligt den ska rekvisitet för varje brott uttryckas med tillräcklig noggrannhet i lagen på så sätt att det utifrån ordalydelsen i bestämmelsen kan förutses om en handling eller en försummelse är straffbar. Den föreslagna lagändringen som gäller genomförandet av rambeslutet handlar framför allt om tydliggörande av lagstiftningen och målet har varit att formulera bestämmelserna på ett maximalt exakt och noggrant avgränsat sätt. Detta främjar att kraven avseende den straffrättsliga legalitetsprincipen uppnås.

Grundlagsutskottet har också ansett att man i samband med den straffrättsliga regleringen ska beakta även proportionalitetskravet som en förutsättning för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I samband med beredningen av rambeslutet har grundlagsutskottet gett ett utlåtande om detta (GrUU 26/2002 rd), där det tar ställning till kraven på exakthet och proportionalitet i kriminaliseringen av bestridande av Förintelsen och andra allvarliga internationella brott. I sitt utlåtande har utskottet ansett att kriminaliseringsskyldigheterna bör riktas med tillräcklig precision mot sådana omständigheter, vars kriminalisering är nödvändigt för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Vid den tidpunkten bedömde utskottet att offentligt förringande av skyldigheten att kriminalisera de i det föreslagna rambeslutet avsedda brotten inte var förenligt med kraven på exakthet och proportionalitet. Det dåvarande förslaget till rambeslut hade dock en annan ordalydelse än det slutliga rambeslutet och förringande eller förnekelse av allvarliga internationella brott hade enligt förslaget varit straffbart endast under förutsättning att förringandet eller förnekelsen kan störa den allmänna ordningen (U 7/2002 rd).

Den slutliga ordalydelsen i rasismrambeslutet är mer exakt avgränsad än det förslag som grundlagsutskottet behandlat i sitt utlåtande 26/2002 rd. Med tanke på kravet på exakthet ska den föreslagna lagändringen inte anses vara problematisk ur legalitetsprincipens synvinkel, eftersom Finland enligt förslaget i stor utsträckning, i syfte att trygga yttrandefriheten och förutsägbarheten i rättskipningen, utnyttjar de möjligheter att avgränsa området för straffbarheten vilka rambeslutet ger möjlighet till.

Förnekelse av till exempel Förintelsen på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen kan i fråga om olägenheter bedömas vara en central form av antisemistisk diskriminering i nutiden, vilken i fråga om klandervärdhet jämföras med hets mot folkgrupp av grundformen. I bedömningen av proportionaliteten kan vikt ges åt att den föreslagna lagändringen inte har som syfte att de facto utvidga området för det straffbara beteendet, utan snarare förtydliga lagstiftningen i den utsträckning som förnekelse, ursäktande eller allvarligt förringande av allvarliga internationella brott är straffbart då vissa förutsättningar uppfylls.

I enlighet med proportionalitetskravet ska också straffpåföljdens stränghet stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet. Fram till nu har det varit möjligt att döma ut högst två års fängelse för hets mot folkgrupp för förnekelse av ett allvarligt internationellt brott. Den nu föreslagna lagändringen har inte som syfte att ändra de straff som ska dömas för förnekelse av ett allvarligt internationellt brott. Därför är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet avger ett utlåtande i frågan särskilt när det gäller villkoren för legalitetsprincipen och yttrandefriheten.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 11 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 11 kap. 15 §, sådan den lyder i lag 511/2011, samt
fogas till 11 kap. en ny 10 b § som följer:

11 kap.

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

10 b §

Förnekelse av allvarligt internationellt brott

Den som på ett sätt som är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot en i 10 § avsedd grupp eller en medlem av gruppen och att störa den allmänna ordningen offentligen förnekar, ursäktar eller allvarligt förringar ett sådant folkmord, ett sådant brott mot mänskligheten, ett sådant aggressionsbrott eller en sådan krigsförbrytelse som fastställts genom ett lagakraftvunnet avgörande av en erkänd internationell domstol ska för *förnekelse av allvarligt internationellt brott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

15 §

Juridiska personers straffansvar

På hets mot folkgrupp, grov hets mot folkgrupp och förnekelse av allvarligt internationellt brott tillämpas vad som föreskrivs om juridiska personers straffansvar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 15 maj 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Lag

om ändring av 11 kap. i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen (39/1889) 11 kap. 15 §, sådan den lyder i lag 511/2011, samt
fogas till 11 kap. en ny 10 b § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

11 kap.

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

(ny)

10 b §

Förnekelse av allvarligt internationellt brott

Den som på ett sätt som är ägnat att uppmåna till våld eller hat mot en i 10 § avsedd grupp eller en medlem av gruppen och att störa den allmänna ordningen offentligen förnekar, ursäktar eller allvarligt förringar ett sådant folkmord, ett sådant brott mot mänskligheten, ett sådant aggressionsbrott eller en sådan krigsförbrytelse som fastställts genom ett lagakraftvunnet avgörande av en erkänd internationell domstol ska för förnekelse av allvarligt internationellt brott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

15 §

15 §

Juridiska personers straffansvar

Juridiska personers straffansvar

På hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp tillämpas vad som bestäms om juridiska personers straffansvar.

På hets mot folkgrupp, grov hets mot folkgrupp och förnekelse av allvarligt internationellt brott tillämpas vad som föreskrivs om juridiska personers straffansvar.

Denna lag träder i kraft den 20 .