

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

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 16 januari 2002 till ett rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 mars 2002

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lagstiftningsråd Ilari Hannula

**FÖRSLAG TILL RAMBESLUT OM BEKÄMPANDE AV RASISM OCH
FRÄMLINGSFIENTLIGHET****1. Allmänt**

Kommissionen har den 12 december 2001 med stöd av artiklarna 29 och 31 samt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen lagt fram ett förslag till rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet.

Enligt den handlingsplan som antagits i Wien (EGT C 19, 23.1.1999) och slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors är rasism och främlingsfientlighet speciella former av brott vilkas bekämpning måste effektivieras. Europaparlamentet krävde den 21 september 2000 att ett rambeslut skall ersätta den gemensamma åtgärden av 1996 om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet. Den tekniska utvecklingen och den allt mera omfattande användningen av Internet förutsätter bekämpning av rasistiskt och främlingsfientligt innehåll på Internet och en tillnärmning av lagstiftningen i medlemsstaterna. Härigenom kan Internetanvändarna garanteras en trygg miljö som är fri från brott.

Syftet med rambeslutet är dels att se till att alla medlemsstater inför effektiva, proportionerliga och avskräckande straff för rasism och främlingsfientlighet, dels att förbättra och uppmuntra rättsligt samarbete genom att avlägsna eventuella hinder för sådant.

Behandlingen av förslaget har inletts i arbetsgruppen för materiell straffrätt den 24 januari 2002.

Promemorian grundar sig på kommissionens förslag KOM(2001) 664.

2. Huvudsakligt innehåll

Förslaget till rambeslut gäller enligt artikel 1 tillnärmning av lagar och andra författningar och ett närmare samarbete mellan myndigheter i medlemsstaterna i fråga om rasistiska och främlingsfientliga brott. Enligt artikel 2 omfattar tillämpningsområdet för det föreslagna rambeslutet rasistiska och

främlingsfientliga brott som har begåtts a) på medlemsstaternas territorium, b) av medborgare i en medlemsstat i de fall där gärningen påverkar individer eller grupper i den medlemsstaten, eller c) till förmån för en juridisk person etablerad i en medlemsstat. Artikel 3 innehåller definitioner av begreppen rasism och främlingsfientlighet, rasistisk eller främlingsfientlig grupp och juridisk person. Rasism och främlingsfientlighet definieras i punkt a som en viss sorts övertygelse.

I artikel 4 definieras rasistiska och främlingsfientliga brott, som skall vara straffbara oavsett vilken metod som används när de begås. Sådana gärningar är a) offentlig uppmaning till våld eller hat i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte, eller till någon annan rasistisk eller främlingsfientlig gärning som kan orsaka berörda individer eller grupper avsevärd skada, b) offentliga förolämpningar och hot mot individer eller grupper i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte, c) offentligt urskuldande i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte av brott i form av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionerna i stadgan för internationella brottmålsdomstolen, d) offentligt förnekande eller förringande av de brott som anges i artikel 6 i Internationella militärtribunalens stadga, som fogats till Londonöverenskommelsen av 1945, på ett sätt som kan störa allmän ordning, e) offentlig spridning eller distribution av skrifter, bilder eller annat material som innehåller uttryck för rasism eller främlingsfientlighet samt f) att leda, stödja eller delta i en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet i avsikt att bidra till sammanslutningens kriminella verksamhet.

I artikel 5 åläggs medlemsstaterna att föreskriva att anstiftan till, främjande av, medhjälp till samt försök att begå något av brotten i fråga är straffbart. Påföljderna definieras för sin del i artikel 6, enligt vilken

medlemsstaterna skall säkerställa att de gärningar som anges i artiklarna 4 och 5 beläggs med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. De brott som anges i artikel 4 b-e skall åtminstone i allvarliga fall vara belagda med frihetsstraff som ger möjlighet till utlämning eller överlämnande och de brott som anges i punkterna a och f med ett maximistraff på minst två år. Enligt förslaget skall medlemsstaterna dessutom säkerställa att det är möjligt att döma ut extra eller alternativa påföljder och att allt material som har använts för att begå brotten och all vinning från dem kan tas i beslag och förverkas.

Artikel 7 gäller försvårande omständigheter vid rasistiska brott. Som försvårande omständigheter betraktas enligt förslaget att förövaren av ett brott som anges i artikel 4 eller 5 i rambeslutet begår brottet under utövande av yrkesverksamhet och offret är beroende av denna verksamhet. Artikel 8 gäller rasistiska och främlingsfientliga motiv som försvårande omständigheter i samband med andra brott än de som anges i rambeslutet.

I artikel 9 åläggs medlemsstaterna att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för rasistiska och främlingsfientliga brott. I artikel 10 definieras påföljder för juridiska personer. Påföljderna kan förutom böter innefatta framtående av stöd, näringsförbud, rättslig övervakning, avveckling av verksamheten och stängning av inrättningar som har använts för att begå ett brott.

I artikel 11 bestäms om inledande av rättsliga åtgärder. Den grundläggande principen är enligt artikeln att åtal för de brott som anges i artiklarna 4 och 5 inte skall vara beroende av en anmälan från brottsoffret, dvs. gärningarna skall höra under allmänt åtal. I artikel 12 fastställs ramarna för behörigheten utifrån territorialitetsprincipen samt principen om aktiv och passiv person.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om utlämning och rättsliga åtgärder. Avsikten är att denna artikel endast skall tillämpas till dess att förslaget till en europeisk arresteringsorder har antagits. I artikel 14 säkerställs att de gärningar som anges i förslaget inte betraktas som politiska brott, så att ömsesidig rättslig hjälp eller utlämning inte skall kunna vägras på denna grund. Vikten av informationsutbyte betonas i artikel 15, enligt vilken medlemsstaterna

skall utse operativa kontaktpunkter.

Avsikten är att det föreslagna rambeslutet skall genomföras före den 30 juni 2004. Kommissionen skall före den 30 juni 2005 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa rambeslutet.

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland

I lagstiftningen i Finland finns för närvarande inga egentliga bestämmelser om rasistiska och främlingsfientliga brott, med undantag av hets mot folkgrupp (SL 11 kap. 8 §) och diskriminering (SL 11 kap. 9 §). Dessutom kunde offentlig uppmaning till brott (SL 17 kap. 1 §) passa in på en del av de gärningar som föreslås bli straffbelagda.

I artikel 4 i rambeslutet uppräknas de gärningar som skall betraktas som rasistiska och främlingsfientliga brott och vara straffbara när de begås avsiktligt. En sådan uppmaning som avses i punkt a i artikeln är inte bunden till en straffbar gärning så som förutsätts i fråga om anstiftan i den finska strafflagen. I den gällande strafflagen finns inga bestämmelser om sådana offentliga förolämpningar eller hot i rasistiskt eller främlingsfientligt syfte som avses i punkt b i artikeln, även om de i en del fall kan bestraffas som ärekränkingsbrott om de riktar sig mot en enskild individ (SL 24 kap. 9 och 10 §). Offentligt urskuldande av de brott som avses i punkt c och offentligt förnekande eller förringande av de brott som avses i punkt d är inte straffbara gärningar enligt strafflagstiftningen i Finland.

Att leda, stödja eller delta i en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet enligt artikel 4 f är inte straffbart enligt den gällande lagstiftningen i Finland. Riksdagen behandlar som bäst regeringens proposition med förslag till bestämmelser om att göra deltagande i kriminella organisationers verksamhet till ett brott (RP 183/1999 rd). Propositionen innebär en förändring av situationen till den del det gäller hets mot folkgrupp.

Kriminaliseringen av anstiftan, främjande, medhjälp och försök enligt artikel 5 i det föreslagna rambeslutet är mera långtgående än den finska strafflagen eftersom den förutsätter att försök till alla de brott som räknas upp i artikel 4 kriminaliseras. Beträffande de gärningar enligt förslaget som

ingår i den gällande strafflagen i Finland är försök inte straffbart.

De i artikel 6 föreslagna påföljderna motsvarar i övrigt lagstiftningen i Finland, med undantag av det maximistraff på minst två år som anges i punkt 3. De försvårande omständigheter som avses i artikel 7 ingår inte i den gällande lagstiftningen. Avsikten är att genom en regeringsproposition som avläts i februari 2002 i strafflagen ta in bestämmelser om att rasistiska och främlingsfientliga motiv betraktas som försvårande omständigheter så som föreslås i artikel 8.

Straffansvaret för juridiska personer är i den gällande strafflagen begränsat till ett relativt litet antal brott. Enligt artikel 9 i det föreslagna rambeslutet utsträcks straffansvaret för juridiska personer till att omfatta ett flertal sådana gärningar som av tradition endast har kunnat begås av fysiska personer. Artikel 9 förutsätter ändringar i lagstiftningen. En del av de alternativa påföljder för juridiska personer som räknas upp i artikel 10 i det föreslagna rambeslutet är främmande för rättssystemet i Finland och förutsätter således ändringar i lagstiftningen. Enligt artikel 14 skall medlemsstaterna se till att de brott som anges i artiklarna 4 och 5 inte betraktas som politiska brott, som ger rätt att avslå en framställning om ömsesidig rättslig hjälp eller utlämning. Konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater (FördrS 71/1999) innehåller en bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna inte får betrakta något brott som ett politiskt brott (artikel 5). Medlemsstaterna har dock rätt att förklara att de tillämpar nämnda princip endast på vissa terroristdåd. Beträffande den rättsliga hjälpen finns en motsvarande bestämmelse i artikel 9 i protokollet till konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 326, 21.11.2001).

Artikel 14 kan anses utvidga medlemsstaternas skyldigheter till den del dessa skall förbinda sig att inte betrakta de brott som avses i artiklarna 4 och 5 som politiska brott. Detta gäller även medlemsstater som har förklarat att de kommer att tillämpa en sådan begränsning som är tillåten enligt de ovan nämnda konventionerna och enligt vilken endast vissa terroristdåd inte betraktas som politiska brott. Vid antagandet av EU:s ovan nämnda

utlämningskonvention avgav Finland inte någon förklaring om att Finland tillämpar principen i konventionen endast på vissa terroristdåd. Enligt 6 § 3 mom. lagen om utlämning för brott kan utlämning således ske till en medlemsstat inom Europeiska unionen också för ett politiskt brott. Finland har dock till EU:s utlämningskonvention gjort en reservation enligt vilken finska medborgare inte kan utlämnas för politiska brott. Artikel 14 kan anses begränsa rätten att vägra lämna ut finska medborgare, eftersom den begränsar prövningsrätten för Finland när det gäller betraktande av de brott som avses i artikeln som politiska brott. Å andra sidan har EU:s medlemsstater i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder redan på politisk nivå godkänt en princip om att inga brott kan betraktas som politiska mellan EU:s medlemsstater, och undantag kan inte göras beträffande de egna medborgarna. Finland har ännu inte rationellt satt i kraft det ovan nämnda protokollet om rättslig hjälp.

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till att EU effektiviserar bekämpningen av rasism och främlingsfientlighet. EU har 1996 beslutat om en gemensam åtgärd om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet (96/443/RIF). Det förslag till rambeslut som nu bereds kommer att ersätta denna åtgärd. Rambeslutet kommer att komplettera rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Definitionen av rasism och främlingsfientlighet i artikel 3 a och den formulering som gäller straffbar offentlig uppmuntran i artikel 4 a i det föreslagna rambeslutet är alltför omfattande och vaga i sin föreslagna form och uppfyller som sådana inte legalitetsprincipens krav. De kriminaliseringar som avses i artikel 4 c och d kan dessutom lätt komma i konflikt med yttrandefriheten, och punkt f är alltför långtgående när det gäller skyldigheten att kriminalisera enbart stödjande av en rasistisk eller främlingsfientlig sammanslutnings verksamhet.

Statsrådet anser att i rambeslutet bör tas in en skyldighet att kriminalisera diskriminering som grundar sig på rasism och främlingsfientlighet.

Behandlingen av rambeslutet befinner sig fortfarande i inledningsskedet. På basis av de preliminära diskussionerna kan formuleringarna när det gäller de ovan nämnda problempunkterna ännu väntas bli ändrade vid behandlingen i arbetsgruppen.