

Grundlagsutskottet

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

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen (RP 47/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Tiina Turunen, justitieministeriet
- professor Dan Helenius
- biträdande professor Tatu Hyttinen
- professor Päivi Korpisaari
- professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio
- professor Matti Tolvanen
- juris doktor Jarkko Tontti
- professor Mikko Vuorenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Riku Neuvonen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att strafflagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft under hösten 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan särskilt när det gäller de krav som legalitetsprincipen och yttrandefriheten ställer.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) 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 det första tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet.

(2) Enligt propositionsmotiven (s. 21) är det enligt den föreslagna straffbestämmelsen straffbart att offentligen förneka, ursäktas och allvarligt förringa 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.

(3) Bestämmelserna är av betydelse särskilt med avseende på bestämmelserna om yttrandefrihet i 12 § och den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.

(4) Yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen innefattar rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena till bestämmelsen om yttrandefrihet är den centrala avsikten 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).

(5) Grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet förbjuder att det ställs hinder i vägen för kommunikation, men tillåter till exempel att utövningen av yttrandefriheten övervakas i efterskott genom straff- och skadeståndslagstiftningen och att det genom lag införs bestämmelser om ordningsfrågor beträffande utövningen av yttrandefriheten (GrUU 19/2008 rd, s. 4/II). I och med att yttrandefriheten ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna är möjligheterna att i efterskott ingripa i utövningen av yttrandefriheten begränsade. I begränsningarna ingår ett krav på att åtgärder från det allmännas sida ska vara exakta och proportionerliga när intrång i utövningen av yttrandefriheten görs (GrUB 14/2002 rd, s. 4/I, GrUU 60/2001 rd, s. 2/II). Exempelvis kan en långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (GrUU 26/2002 rd, s. 2/II).

(6) Yttrandefriheten har av tradition ansetts vara framför allt en politisk grundläggande rättighet (GrUU 19/1998 rd, s. 5/II). Grundlagsutskottet har särskilt betonat att den politiska yttrandefriheten är omfattande och konstaterar att det bör finnas vägande grunder för att ingripa i

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

den samt att detta bara ska göras i sällsynta fall och när det finns godtagbara grunder för det (se även GrUB 21/2020 rd, s. 6). Utskottet har påpekat att reglering som syftar till att trygga demokratin och yttrandefriheten inte får bli så komplicerad eller mångtydig att den inte kan följas. Utskottet har ansett det vara viktigt att påföljderna i samband med utövande av yttrandefriheten inte får vara så stora att de har en avkylande eller avskräckande effekt på utövandet av den politiska yttrandefriheten (GrUU 57/2022 rd, stycke 9, GrUU 4/2022 rd, stycke 17).

(7) Grundlagsutskottet har ansett att hets mot folkgrupp är ett allvarligt brott vars kriminalisering grundar sig på flera internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Det aktuella förfarandet som föreskrivits som straffbart i strafflagen kränker jämlikheten enligt 6 § i grundlagen och har dessutom betydelse med avseende på människovärdets okränkbarhet, som skyddas i 1 § 2 mom. i grundlagen. 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). Enligt propositionsmotiven (s. 36) handlar såväl förnekelse av ett allvarligt internationellt brott, vilket är föremål för detta förslag, som hets mot folkgrupp 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.

(8) Enligt 8 § i grundlagen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Enligt kärnan i den straffrättsliga legalitetsprincipen ska ett brottsrekvisit anges tillräckligt exakt så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om en viss åtgärd eller försummelse är straffbar. Kärnan i legalitetsprincipen är densamma i Europadomstolens och EU-domstolens praxis, där man betonar strafflagstiftningens förutsebarhet, det vill säga att det utifrån lydelsen i en bestämmelse ska gå att förutse vad som är straffbart (se t.ex. GrUU 20/2022 rd, stycke 11, GrUU 12/2021 rd, stycke 57, GrUU 20/2018 rd, s. 2, GrUU 10/2016 rd och GrUU 6/2014 rd, s. 2—3).

Bakgrund till regleringen

(9) Europeiska unionens råds rambeslut om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen (nedan kallat rambeslutet) antogs den 28 november 2008. Finlands lagstiftning bringades i överensstämmelse med kraven i rambeslutet och andra internationella förpliktelser genom de lagändringar och kompletteringar som baserar sig på proposition RP 317/2010 rd och som bland annat gällde straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp. I den propositionen (RP 317/2010 rd, s. 19) konstaterades det också att gällande lagstiftning i Finland inte innehåller några straffbestämmelser enligt vilka det uttryckligen är förbjudet att offentligt eller över lag förneka Förintelsen eller liknande brott. I propositionsmotiven om hetsbrott (RP 317/2010 rd, s. 21) konstaterades det dock uttryckligen att det med fog kan anses att rekvisitet för brottet kan uppfyllas också genom rasistiska och främlingsfientliga handlingar där man gillar eller rättfärdigar folkmord eller brott mot mänskligheten.

(10) I februari 2021 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande avseende genomförandet av rambeslutet. Kommissionen anser bland annat att det i den finländska lagstiftningen inte finns någon bestämmelse som uttryckligen kriminaliserar offentligt urskuldande, förnekande eller

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

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.

(11) I motiveringen till den nu aktuella propositionen (s. 17—19) går regeringen ingående igenom sådan tillämpningspraxis i samband med hets mot folkgrupp som är av betydelse med tanke på den nu föreslagna kriminaliseringen. I denna praxis har det enligt propositionsmotiven i fråga om förbud mot allvarliga internationella brott i praktiken alltid handlat om förnekelse av folkmordet av judar, det vill säga Förintelsen. Lagakraftvunna domar har enligt motiven getts för hets mot folkgrupp utifrån förnekelse av Förintelsen, förringande av Förintelsen och ursäktande av Förintelsen. Enligt propositionen (s. 20) har högsta domstolen inte gett något sådant avgörande om det straffrättsliga ansvaret som kunde styra tolkningen av den gällande lagstiftningen. De finns inte heller rättspraxis om andra allvarliga internationella brott än förnekelse av Förintelsen.

(12) I ljuset av inkommen utredning och propositionens beskrivningar av rättspraxis anser utskottet att Finlands strafflagstiftning redan nu uppfyller kraven i rambeslutet. Grundlagsutskottet ser därför inget uppenbart behov av den nu föreslagna kriminaliseringen, med undantag för behovet av att reagera på det överträdelseförfarande som inletts av kommissionen. Detta framhävs ytterligare av anmärkningen i propositionen (s. 38) 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.

(13) Kriminalisering förutsätter enligt grundlagsutskottet en grund som är vägande med tanke på samhället och systemet med grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 23/1997 rd, GrUU 61/2014 rd och GrUU 9/2016 rd). Utskottet har konstaterat att lagstiftaren har rätt stort handlingsutrymme vid kriminalisering (GrUU 7/2025 rd stycke 16, GrUU 23/1997 rd, s. 2/I). Handlingsutrymmet är dock inte obegränsat (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 5, GrUU 18/2007 rd, s. 5). Utskottet har i sin utlåtandep Praxis (t.ex. GrUU 29/2001 rd, s. 4, GrUU 5/2009 rd, s. 3) konstaterat att strafflagen inte bör utnyttjas i symboliskt syfte. Med beaktande av det som sägs ovan anser grundlagsutskottet att man i den föreslagna regleringen kan identifiera drag av ett sådant syfte.

Exakthet och noggrann avgränsning

(14) 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. Kriminaliseringsskyldigheterna i förslaget till beslut grundade sig enligt utskottet på godtagbara och vägande skäl med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet betonade dock i sitt utlåtande att skyldigheterna tillräckligt exakt bör gälla endast gärningar som det är nödvändigt att kriminalisera för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Grundlagsutskottet ansåg att skyldigheten enligt utkastet till rambeslut att kriminalisera offentligt förringande av de brott som avses där inte uppfyllde kraven på exakthet och proportionalitet.

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

(15) Rambeslutet antogs 2008 och granskades inte av grundlagsutskottet efter 2002 års utlåtande. I det förslag som utskottet bedömde 2002 hade det varit straffbart att förringa eller förneka allvarliga internationella brott under förutsättning att förringandet eller förnekelsen kan störa den allmänna ordningen. Det gärningssätt i fråga om förringande som grundlagsutskottet bedömt vara problematiskt med tanke på kraven på exakthet och proportionalitet fick i den slutliga versionen av rambeslutet ett nytt tilläggs villkor om hur allvarligt förringandet är. Grundlagsutskottet anser dock att också detta gärningssätt som gäller allvarligt förringande, när det bedöms självständigt, fortfarande är förenat med de konstitutionella problem med tanke på kraven på exakthet och proportionalitet som utskottet lyfte fram i samband med bedömningen av förslaget till rambeslut. Grundlagsutskottet anser att ett gärningssätt som allvarligt förringande, när det bedöms självständigt, fortfarande inte uppfyller det exakthetskrav som utskottet lyfte fram i samband med rambeslutet. Utskottet betonar rent allmänt vikten av att de krav på exakthet och proportionalitet som följer av den straffrättsliga legalitetsprincipen och yttrandefriheten beaktas på behörigt sätt i regleringen (se GrUU 26/2002 rd).

(16) Med tanke på den samlade bedömningen av den föreslagna kriminaliseringens exakthet anser grundlagsutskottet det dock vara av betydelse att den föreslagna regleringen också till övriga delar avviker från det förslag till rambeslut som utskottet tidigare bedömt. Utskottet anser till denna del att det är särskilt betydelsefullt att både det slutliga rambeslutet och den nu föreslagna kriminaliseringen förutsätter att straffbar förnekelse och straffbart ursäktande och förringande är ägnat att uppmuntra till våld eller hat mot en grupp eller en medlem av en grupp som avses i bestämmelsen om hets mot folkgrupp och att störa den allmänna ordningen. Enligt propositionsmotiven (s. 33) innebär ett förfarande som "är ägnat att uppmåna" till våld eller hat att gärningen i typfallet uppmånar till våld eller hat. Grundlagsutskottet anser att dessa villkor, tolkade på detta sätt, preciserar tröskeln för tillämpning av bestämmelsen så att den föreslagna kriminaliseringen inte blir problematisk med avseende på 8 § i grundlagen på ett sätt som påverkar lagstiftningsordningen. Utskottet är dock inte helt övertygat om att gärningssättet vid allvarligt förringande är av självständig betydelse. Lagutskottet bör precisera den föreslagna regleringen.

(17) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid den föreslagna bestämmelsens villkor att förnekelse, ursäktande eller allvarligt förringande ska gälla 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. Det är då fråga om en domstol som inrättats genom ett behörigt internationellt avtal och vars jurisdiktion erkänns av den berörda avtalsparten och som är behörig i ärenden som gäller straffrättsligt ansvar. Uttrycket "erkänd" i bestämmelsen preciserar enligt utskottet inte tillräckligt den grupp av domstolar som avses i bestämmelsen, eftersom det med tanke på bestämmelsen också enligt propositionsmotiven (s. 32) är centralt att endast internationella domstolar vars behörighet Finland erkänner är aktuella. Enligt grundlagsutskottet preciseras definitionen väsentligt om uttrycket ändras exempelvis till "en av Finland erkänd". Det är nödvändigt att lagutskottet preciserar den föreslagna regleringen.

(18) Grundlagsutskottet fäster också uppmärksamhet vid uppsåtskravets betydelse vid bedömningen av regleringen. Enligt propositionsmotiven (s. 13) innehåller de olika gärningssätten ett inbyggt uppsåtselement på så sätt att en person som upptriktigt misstagit sig på

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

eller inte är medveten om fakta i princip inte kan straffas för ett förnekelsebrott. Grundlagsutskottet anser att betydelsen av uppsåtselementet och tydligheten i regleringen skulle stärkas av att det uttrycktes direkt i bestämmelsen. Detta är möjligt till exempel genom att kriminalisera att en person ”medvetet” förnekar, försvarar eller allvarligt förringar. Lagutskottet bör av konstitutionella skäl precisera bestämmelserna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.10.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd (delvis)
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml (delvis)
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
ersättare Henrik Vuornos saml (delvis)

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Utlåtande GrUU 38/2025 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Lagförslaget inkräktar på yttrandefriheten på ett symboliskt och otydligt sätt. Ändringen av strafflagen gäller en gärning som varken förekommer eller är sannolik i Finland. Det finns knappast någon tillräknelig, seriös människa som förnekar mordandet av miljontals judar som ett historiskt faktum. "Förringandet" av Förintelsen har under perioden 1945—2025 inte orsakat minsta otrygghet eller störning i vårt samhälle. Om ett sådant gissel skulle överraska oss i framtiden, ger den gällande lagstiftningen fullt tillräckliga metoder för att ingripa till exempel med hjälp av hetsrekvisitet.

Däremot är det ett faktum att andra folkmord och massmord förnekas i Finland. Lagförslaget, som begränsar sig till nazisterna, nämner ingenting om exempelvis kommunismens brott mot mänskligheten. Enligt historieforskningens någorlunda obestridda uppfattning orsakade Sovjetunionen och kommunistiska Kina betydligt fler oskyldiga människors död än Nazityskland. I synnerhet ursäktandet, förnekandet och förringandet av den sovjetiska terrorn och holodomorsvälten på 1930-talet och av den kinesiska kulturrevolutionens yttringar är fenomen som länge gjort sig gällande i Finlands politiska atmosfär. Dessa bestridanden och förringanden har kopplingar till 1960—1970-talens aggressiva vänsterextremism och till det nutida Rysslands propaganda och påverkningsförsök.

Det EU-baserade lagförslaget har sitt ursprung särskilt i Tysklands skuld till massmordet på judar. Motiveringen till lagen är malplacerad i ett finländskt historiskt perspektiv. Under fortsättningskriget överlämnade Finland åtta utländska judar till Tyskland. Den judiska minoriteten förskonades, eftersom finska staten uttryckligen skyddade den. När en historiker, hobbyhistoriker eller vilken medborgare som helst förnekar att Finland hade del i förintelsen, talar han eller hon sanning. Lagförslaget urskiljer inte skillnaden mellan Finland och Nazityskland, och kriminaliseringen av "allvarligt förringande" klingar därför falskt som ett förnekande av sanningen.

Denna motsägelsefullhet är allvarlig med tanke på yttrandefriheten och har tidigare påtalats av grundlagsutskottet (GrUU 26/2002 rd).

Avvikande mening

Jag anför

att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.10.2025

Teemu Keskisarja saf