

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 39/2010 rd

Regeringens proposition om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av strafflagen och av 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 januari 2011 en proposition om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av strafflagen och av 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (RP 317/2010 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Mirja Salonen, justitieministeriet
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- överinspektör Sari Kajantie, Centralkriminalpolisen
- överinspektör Hanna Välimaa, Minoritetsombudsmannens byrå
- styrelsens vice ordförande Tapani Tarvainen, Electronic Frontier Finland ry
- professor Kimmo Nuotio.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- inrikesministeriet
- kommunikationsministeriet
- Birkalands tingsrätt
- Mediernas Centralförbund rf
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i Strasbourg den 28 januari 2003 upprättade tilläggsprotokollet (ETS 189) till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem. Tilläggsprotokollet trädde i kraft internationellt den 1 mars 2006. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftning.

Samtidigt föreslås lagstiftningen bli ändrad så att den motsvarar kraven i rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen. I propositionen föreslår ändringar i strafflagen som följer av att tilläggsprotokollet sätts i kraft och rambeslutet genomförs samt vissa ändringar som preciserar och delvis även utvidgar strafflagen.

I samband med hets mot folkgrupp nämns som nya gärningssätt ”tillgängliggörande för allmänheten” och ”tillhandahållande för allmänheten”. Avsikten med de föreslagna preciseringarna är att säkerställa att kriminaliseringen lämpar sig för gärningssätten i fråga. Det föreslås att det gällande uttrycket ”uttalanden eller andra meddelanden” ska ersättas med ett modernare begrepp som används i grundlagen, nämligen ”information, åsikter eller andra meddelanden”.

Räckvidden för straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp tydliggörs i fråga om s.k. hatbrott och bestämmelserna utvidgas så att bland motiven till brotten uttryckligen nämns även hudfärg, härstamning, övertygelse, sexuell läggning och funktionsnedsättning. Möjligheten att tillämpa paragrafen även på grunder som är jämförbara med de nämnda grunderna kommer att

kvarstå i preciserad form. Samma motiv som vid hets mot folkgrupp föreslås också i den straffskärpningsbestämmelse som gäller rasistiska och andra liknande motiv. Enligt skärpningsbestämmelsen ska brottets rasistiska eller andra liknande motiv vara straffskärpande oavsett vem eller vad brottet riktar sig mot.

Strafflagen kompletteras med ett särskilt rekvirit för grov hets mot folkgrupp. Det kan vara tillämpligt bl.a. när någon uppmanar eller förleder till folkmord eller andra allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, till mord eller till dråp begånget i terroristiskt syfte. Det grova gärningssättet kan också lämpa sig för uppmaning till annat grovt våld, om den allmänna ordningen och säkerheten klart äventyras genom gärningen. Som maximistraff för det nya grova brottet föreslås fängelse i fyra år.

Juridiska personers straffansvar utvidgas till att gälla brott som avser hetsbrott och, när brottet har ett hatmotiv, olaga hot och grov ärekränkning. Under vissa förutsättningar ska juridiska personers straffansvar kunna tillämpas också på offentlig uppmaning till brott. Dessutom görs vissa andra smärre ändringar i strafflagen.

I lagen om tillhandahållande av informations-samhällets tjänster föreslås endast en precisering av en bestämmelse där det hänvisas till strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har blivit stadfästa. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsprotokollet till konventionen om IT-relaterad brottslighet avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt som tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen handlar företrädesvis om att god-

känna och sätta i kraft tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet och genomföra rådets rambeslut om bekäm-

pande av vissa former och uttryck för rasism och främlingsfientlighet.

Såväl tilläggsprotokollet som rambeslutet syftar till att utöka det europeiska och internationella samarbetet för att bekämpa att rasistiska och främlingsfientliga uttalanden sprids särskilt i datanäten, men utan att ingripa i principerna om yttrandefrihet i nationella rättssystem. Båda instrumenten innehåller ålägganden att kriminalisera brott begångna med rasistiska motiv.

För att vår lagstiftning ska samstämma med de ålagda skyldigheterna föreslår regeringen att strafflagens bestämmelser om hets mot folkgrupp och straffskärpningsgrunder ändras. För att fullfölja skyldigheterna föreslår regeringen också ett grovt gärningssätt för hets mot folkgrupp och att juridiska personers straffansvar utvidgas till att gälla rasistiska brott. Av samma nationella orsaker föreslår regeringen att vissa bestämmelser i strafflagen moderniseras och görs tydligare.

Av propositionsmotiven framgår det att det på senare tider blivit allt vanligare att begå brott med rasistiska motiv, särskilt med hjälp av datorsystem. Det är angeläget att bekämpa rasistiska brott, menar utskottet, eftersom de kränker de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Men i ett demokratiskt samhälle måste det å andra sidan råda balans mellan lagstiftningen om rasistiska brott och den grundlagsfästa yttrandefriheten. Relationen straffbarhet—yttrandefrihet har beaktats på behörigt sätt i beredningen av propositionen.

Exempel på straffbart förfarande är att någon sprider sådana åsikter eller meddelanden där våld mot eller diskriminering av en viss grupp betraktas som acceptabelt eller önskvärt eller där personer tillhörande denna grupp påstås t.ex. vara mindre värda än andra. Däremot uppfylls inte brottsrekvisitet enligt propositionsmotiven om någon riktar skarp kritik mot t.ex. migrations- och utlänningspolitiken eller de som ansvarar för den.

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen är behövlig och angelägen. I det här fallet handlar det först och främst om att precisera straffbestämmelserna och i viss mån utvidga

straffbarheten, vilket enligt utskottets mening kan anses ha en godtagbar grund och utgå från ett tungt vägande samhällsbehov. Utskottet tillstyrker följaktligen tilläggsprotokollet till den del det hör till Finlands behörighet och lagförslagen utan ändringar. Enligt propositionsmotiven finns det fall där en gränsdragning blir aktuell då det gäller åläggandena i tilläggsprotokollet och deras förhållande till yttrandefriheten, och därför bör Finland enligt utskottets mening ta vara på det handlingsutrymme tilläggsprotokollet medger. För att det starka skyddet för yttrandefriheten ska kvarstå, tillstyrker utskottet att Finland på förslaget sätt gör förbehåll i fråga om tilläggsprotokollets kriminaliseringsålägganden. Norge och Danmark har redan ratificerat tilläggsprotokollet men gjort förbehåll till det. Sverige har ett färdigt förslag till ratificering av tilläggsprotokollet och föreslår motsvarande förbehåll.

Detaljmotivering

2. Lag om ändring av strafflagen

6 kap. Om bestämmande av straff

5 §. *Skärpningsgrunder.* Regeringen föreslår att straffskärpningsgrunderna i 1 mom. 4 punkten för tydlighetens skull kompletteras med hudfärg, härstamning, religion, övertygelse, sexuell läggning och funktionsnedsättning. Samma tillägg föreslås också bl.a. i strafflagens 11 kap. 10 §. Utskottet välkomnar kompletteringen.

Förslaget medför ingen ändring i nuläget så tillvida att "ras" fortfarande nämns explicit i punkten i fråga och i 11 kap. 10 §. Det här motiveras med att ordet används i såväl tilläggsprotokollet som rambeslutet och att man därtill velat undvika tillämpningsproblem. I och för sig är motiveringen förståelig, menar utskottet. Å andra sidan är det ett känt faktum att det inte finns mer än en människoras, som det påpekas i motiven. Av motiven framgår det också att grundlagsutskottet i sitt utlåtande om förslaget till rådets rambeslut (GrUU 26/2002 rd) påtalat användningen av ordet och ansett att det kan ersät-

tas med exempelvis "ursprung". Lagutskottet föreslår emellertid inte att ordet "ras" ska strykas eller ersättas med något annat ord, eftersom det används i många andra strafflagsbestämmelser än de som propositionen avser. Ordet finns också i 4 § 2 mom. i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006), 5 § 2 mom. i häktningsslagen (768/2005) och 5 § 2 mom. i fängelselagen (767/2005). Utskottet finner det trots allt nödvändigt och korrekt att det i ett lämpligt sammanhang utreds om ordet "ras" bör användas i strafflagen och de nämnda lagarna.

11 kap. Om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten

10 §. Hets mot folkgrupp. Gärningarna i den gällande paragrafen föreslås bli kompletterade med tillgängliggörande av olagligt material och tillhandahållande av sådant material. Tanken är att det ökade bruket av informationssystem ska synas i regleringen. Utskottet vill för tydlighetens skull poängtera att bestämmelsen inte kriminaliserar en rasistisk åsikt eller rasistiskt material utan det att någon sprider åsikten eller materialet bland allmänheten.

"Tillgängliggörande för allmänheten" betyder enligt paragrafmotiven bl.a. att någon gör materialet tillgängligt på diskussionsforum på Internet eller andra webbplatser eller t.ex. skapar och sammanställer länkar för att materialet ska vara lättillgängligare. Brott kan alltså begås genom att ta fram olagligt material men också genom att skapa länkar till webbplatser där sådant material finns utlagt. Men observeras bör att för att länkningen ska vara straffbar så måste den i likhet med de övriga gärningsformerna vara uppsåtlig. Den som skapar en länk måste sålunda vara medveten om att en i paragrafen avsedd folkgrupp hotas, förtalas eller smädas på webbplatsen. Brottsrekvisiten uppfylls därmed inte t.ex. om en person skapar en länk till en webbplats som just då inte innehåller olagligt material men som senare förses med sådant utan hans eller hennes vetskap.

Med uttrycket "för allmänheten tillhandahåller" vill man tydliggöra att gärningen är av fort-

löpande karaktär. Utskottet vill påpeka att tillhandahållande av olagligt material även kan sträcka sig till administratören för en webbplats, som inte tagit fram materialet men som tekniskt bidrar till att sprida det. Det kan handla exempelvis om ett företag som erbjuder enskilda personer teknisk möjlighet att publicera bloggar eller administratörer för portaler eller diskussionsforum. Administratörens straffrättsliga ansvar kräver emellertid uppsåtlighet, dvs. framför allt insikt om att materialet strider mot lag. Som ett praktiskt exempel kan tas att administratören uppmärksammas på olagligt material på webbplatsen men medvetet tillåter materialet att stå kvar och inte vidtar några åtgärder för att avlägsna det trots att det är tekniskt möjligt.

Förslaget innebär enligt utskottets mening ett mycket moderat steg mot större tydlighet i regleringen av administratörens ansvar. Justitieministeriet uppger sig under beredningen av propositionen ha sänt ut på remiss en promemoria med olika alternativ till hur administratörens ansvar kunde ökas. Av remissvaren att döma är frågan om ökat ansvar allt annat än problemfri. Det är utmärkt, menar utskottet, att man inte stannat vid den föreslagna ändringen utan försökt utreda ansvarsfrågan i ett vidare perspektiv. Men det förnuftiga och lämpliga är trots allt att först ge akt på hur de föreslagna bestämmelserna, som även inbegriper administratörer, kommer att tillämpas. Först när erfarenheter finns att tillgå om den aktuella ändringen kan en bedömning göras av behovet och möjligheten att utöka administratörens ansvar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner tilläggsprotokollet till konventionen till den del det hör till Finlands behörighet,

godkänner att Finland gör ett i artikel 3.3 i tilläggsprotokollet avsett förbehåll om att Finland förbehåller sig rätten att inte tillämpa kriminaliserings-skyldigheten enligt artikel 3.1 vid de fall

av diskriminering där effektiva åtgärder enligt artikel 3.2 inte kan användas på grund av principerna om yttrandefrihet,

godkänner att Finland gör ett i artikel 5.2 b i tilläggsprotokollet avsett förbehåll om att Finland med anledning av principerna om yttrandefrihet förbehåller sig rätten att helt eller delvis inte tillämpa kriminaliseringsskyldigheten enligt artikel 5.1 vid de fall där bestämmelserna om ärekränkning eller hets mot folkgrupp inte är tillämpliga,

godkänner att Finland gör ett i artikel 6.2 b i tilläggsprotokollet avsett förbehåll om att Finland med anledning av principerna om yttrandefrihet förbehåller sig rätten att helt eller delvis inte tillämpa kriminaliseringsskyldigheten enligt artikel 6.1 vid de fall där bestämmelserna om hets mot folkgrupp inte är tillämpliga och

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 18 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Janina Andersson /gröna
medl. Kalle Jokinen /saml
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Krista Kiuru /sd
Jari Larikka /saml

Outi Mäkelä /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Kari Uotila /vänst
Mirja Vehkaperä /cent
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.