

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 9 § i polislagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av strafflagen, 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 9 § i polislagen (RP 19/2013 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Riitta Ollila.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- forskardoktor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Päivi Tiilikka
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i strafflagen samt i den tvångsmedelslag och polislag som träder i kraft vid ingången av 2014. Brott mot kommunikationsfrid och olaga förföljelse fogas till strafflagen som nya brott. Enligt förslaget gör den sig skyldig till brott mot kommunikationsfrid som i syfte att störa skickar meddelanden eller ringer till någon annan upprepade gånger så att gärningen är ägnad att orsaka betydande störning eller olägenhet. Den gör sig skyldig till olaga förföljelse som upprepade gånger hotar, följer efter, iakttar, kontaktar eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer någon annan så

att förfarandet är ägnat att skapa skräck eller ångest hos den förföljda.

Genom ändringar i strafflagens bestämmelser om yttrandefrihetsbrott accentueras yttrandefriheten när brottet spridande av information som kränker privatlivet delas in i en normal och en grov gärningsform och hotet om fängelsestraff då endast gäller den grova gärningsformen. Rekvisen för ärekränkning och grov ärekränkning preciseras och hotet om fängelsestraff slopas för ärekränkning av normalgraden.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning hänvisar regeringen bl.a. till grundlagen och den straff-

rättsliga legalitetsprincipen (8 §), skyddet för privatlivet (10 §) och yttrandefriheten (12 §). I avsnitt 2.2. i propositionsmotiven redogör reger-

ingen för vilka krav Europakonventionen ställer och vilken rättspraxisen är vid Europadomstolen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Konstitutionellt sett måste propositionen framför allt bedömas med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §, skyddet för privatliv, heder och hemfrid i grundlagens 10 § och yttrandefriheten enligt grundlagens 12 §.

I 8 § i grundlagen bekräftas den straffrättsliga legalitetsprincipen som innefattar ett krav på exakt reglering. Principen innebär att brottsrekvisitet ska anges tillräckligt exakt i lagen för att det utifrån bestämmelsens lydelse ska gå att sluta sig till om en åtgärd eller försummelse är straffbar (se t.ex. GrUU 26/2002 rd). Vid straffrättslig reglering måste också kravet på proportionalitet beaktas som en generell förutsättning för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 41/2001 rd). Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se även GrUU 23/1997 rd).

Enligt första meningen i 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. För att garantera skyddet för privatlivet förutsätter man av tradition inte bara att staten avhåller sig från att kränka medborgarnas privatliv utan också att staten vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning från andra individer. Strafflagstiftningen är den traditionella metod genom vilken rättsordningen skyddar privatlivet mer konkret. Bestämmelsen i grundlagens 10 § 1 mom. förutsätter tillsammans med grundlagens 22 § att lagstiftaren upprätthåller ett effektivt skydd för de rättsobjekt som tryggas i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 57).

Till yttrandefriheten hör enligt grundlagens 12 § rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena är den centrala avsikten med yttrandefrihetsbestämmelsen 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). Yttrandefriheten brukar till sitt innersta väsen framför allt ses som en grundläggande politisk rättighet (GrUU 19/1998 rd).

Yttrandefriheten hindrar inte att de rättigheter som ingår i den begränsas genom en reglering baserad på efterhandsövervakning, så länge regleringen uppfyller de generella kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna måste bl.a. vara exakta och förenliga med proportionalitetskravet och får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Sålunda kan exempelvis en långt gående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 61).

Strafflagen 24 kap. 1 och 1 a §

Enligt den nya bestämmelsen om brott mot kommunikationsfrid ska den straffas som i störnings-syfte skickar meddelanden eller ringer till någon annan upprepade gånger så att gärningen är ägnad att orsaka denna betydande störning eller olägenhet. Den som upprepat skickar meddelanden i störningssyfte inkräktar allvarligt på skyddet för privatlivet, som är tryggt som en grundläggande rättighet. Med tanke på grundlagens 10 och 22 § är det befogat att även tillgripa de instrument strafflagen erbjuder för att skydda mot störande meddelanden av detta slag. Utskottet

anser att regleringen också uppfyller kravet i grundlagens 8 § på tillräckligt exakta brottsrequisit och är alltså inget problem i konstitutionellt hänseende.

Strafflagens 24 kap. 8—10 §

I propositionen föreslås vissa justeringar i strafflagens bestämmelser om spridande av information som kränker privatlivet och om ärekränkning. De bestämmelserna har kommit till genom medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 36/1998 rd). Efter att grundlagsutskottet lämnade det då aktuella utlåtandet har Finland fällt ett flertal gånger av Europadomstolen med motiveringen att Finland vid tillämpningen av dessa bestämmelser i strafflagen brutit mot artikel 10 om yttrandefrihet i Europakonventionen. I de föreliggande ändringsförslagen har hänsyn tagits till Europadomstolens rättspraxis.

Strafflagens 24 kap. 8 och 9 § kompletteras med en avvägningsbestämmelse. Enligt den anses som spridande av information som kränker privatlivet (SL 24:8.3) respektive ärekränkning (SL 24:9.4) inte information som lämnats för att en fråga som är av vikt från allmän synpunkt ska kunna behandlas, om informationen med hänsyn till dess innehåll, andra personers rättigheter och övriga omständigheter inte tydligt överskrider det som kan anses vara godtagbart. Dessutom ska kvalificeringsgrunden för grov ärekränkning inte längre vara att ärekränkningen sker genom ett massmedium eller genom att uppgiften eller antydning på något annat sätt görs tillgänglig för ett stort antal människor. Utskottet har inget att invända mot de här förslagen.

Spridande av information som kränker privatlivet föreslås bli indelat i två svårighetsgrader: normalt och grovt. Bara de grova formerna av spridande av information som kränker privatlivet och ärekränkning (SL 24:8 a och 10) ska vara förenade med hot om fängelsestraff. Då krävs det att brottet orsakat stort lidande eller särskilt stor skada och att brottet även som helhet bedömt är grovt.

När det gäller yttrandefrihetsbrott kan enligt Europadomstolens domar fängelsestraff i princip komma i fråga endast i exceptionella fall,

särskilt då en annan persons grundläggande rättigheter kränkts allvarligt exempelvis till följd av hatretorik eller anstiftan till våld¹. Europadomstolen har i motiven till en del domar hänvisat till Europarådets parlamentariska församlings resolution 1577 (2007) *Towards decriminalisation of defamation*, där bl.a. medlemsstaterna uppmanas att utan ogrundat dröjsmål slopa fängelsestraff i ärekränkningsslagstiftningen.

Exemplen i Europadomstolens praxis — hatretorik och anstiftan till våld — duger egentligen inte som grund för de föreslagna kriminaliseringarna, eftersom hatretorik också kan bli straffbar som hets mot folkgrupp (SL 11:10) eller som offentlig uppmaning till brott (SL 17:1) eller i vissa fall som olaga hot (SL 25:7), dvs. brott som alla är förenade med hot om fängelse. Men det här utesluter enligt utskottets mening inte den möjlighet som även ingår i Europadomstolens tillämpningspraxis, nämligen att hotet om fängelse kan vara acceptabelt i yttrandefrihetsbrott av andra skäl som är kopplade till grov kränkning av de grundläggande rättigheterna. Utskottet understryker trots allt att man i tillämpningspraxis gällande de nämnda grova gärningsformerna bör ta hänsyn till Europadomstolens praxis i fråga om att döma ut fängelsestraff.

Strafflagens 25 kap. 7 a §

Regeringen föreslår en ny brottsrubricering i strafflagen, olaglig förföljelse. Enligt förslaget är det straffbart att upprepade gånger hota, följa efter, iakttä eller kontakta eller på något annat jämförbart sätt obehörigen följa någon annan så att förfarandet är ägnat att skapa skräck eller ångest hos den som förföljs. Rekviriten för gärningen består alltså av en förteckning över gärningssätt, att gärningen sker upprepade gånger, att gärningen är allvarlig och att gärningen beagås obehörigen.

Utskottet anser att kriminaliseringen av olaglig förföljelse kan motiveras med skäl som rör

¹ T.ex. Europadomstolens dom i målet *Mariapori* mot Finland 6.7.2010, punkt 67; Europadomstolens dom i målet *Niskasaari m.fl.* mot Finland 6.7.2010, punkt 77.

skyddet för privatliv och personlig säkerhet samt skyldigheten att värna de grundläggande fri- och rättigheterna.

Att på föreslaget sätt lämna gärningssättet öppet (... eller på något annat jämförbart sätt ...) måste i princip anses problematiskt med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen (se GrUU 48/2002 rd). Utskottet anser ändå att olaglig förföljelse karaktäriseras av att gärningen kan ta sig många uttryck. Dessutom kan den tekniska utvecklingen ge upphov till nya förföljelsemetoder, som regeringen påpekar i motiven.

Kriteriet i bestämmelsen gällande s.k. abstrakt fara ("är ägnat att skapa skräck eller ångest hos den som förföljs") betyder enligt motiven att den skräck eller ångest den förföljda känner är en typisk konsekvens av gärningen hos en

genomsnittsperson, med beaktande av väsentliga omständigheter som den förföljdas ålder och särskilda sårbarhet. Utskottet anser att rekvisiten för gärningen är förankrade i objektiva grunder på denna punkt (jfr GrUU 29/2001 rd, GrUU 68/2010 rd).

Om man ser rekvisiten som en helhet som inkluderar kravet på upprepad och obehörig handling, ser utskottet ingenting som talar mot förslaget i konstitutionellt hänseende.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 15 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Elisabeth Nauclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.