

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott

Till Lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 februari 1997 proposition 6/1997 rd med förslag till revidering av stadgandena om brott mot rättskipning, myndigheter och allmän ordning samt om sexualbrott till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- biträdande professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Propositionen är ett led i totalrevideringen av Finlands strafflag, som härstammar från 1889. De kapitel som föreslås bli reviderade, dvs. kapitlen om brott mot rättskipning, brott mot myndigheter och brott mot allmän ordning, utgör i stort sett en sammanhängande helhet. Eftersom det gällande kapitlet om sedlighetsbrott innehåller straffstadganden som har utarbetats i syfte att

säkerställa allmän ordning är det motiverat att i detta sammanhang revidera också kapitlet om sexualbrott.

Lagarna avses träda i kraft ungefär ett halvt år efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Propositionen innehåller ingen motivering i fråga om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

De grundläggande fri- och rättigheterna och strafflagstiftningen

Lagstiftaren har ett rätt stort spelrum vid kriminalisering av vissa handlingar, även om både grundlagen och internationella förpliktelser som är bindande för Finland medför vissa begränsningar. Begränsningarna till följd av grundlagen kan i främsta hand härledas ur de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångspunkten för dessa begränsningar är att handlingar som uttryckligen tillåts i grundlagen inte kan förbjudas genom en lag. Av betydelse är också den allmänna synpunkten att ett bötesstraff innebär ett ingrepp i den dömdes egendom och ett fängelsestraff ett ingrepp i den personliga friheten.

I och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har bestämmelserna om dessa rättigheter fått en allt större betydelse när det gäller att fastställa marginalerna vid stiftande av strafflagar. Omedelbart före reformen var framför allt bestämmelserna om den straffrättsliga legalitetsprincipen i 7 artikeln i Europarådets människorättskonvention väsentliga i sammanhanget.

Numera uppställer bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna vissa absoluta konstitutionella gränser för straffbestämmelserna. Dessa gränser gäller dels vilka gärningar som över huvud taget kan göras straffbara genom lag, dels vilka straffpåföljder som kan bestämmas för brotten. I samband med den första delen av frågeställningen bör 6 a § regeringsformen nämnas, varur härleds förbudet mot en retroaktiv strafflag. Regeringsformens 6 § 2 mom. utgör å sin sida hinder för att som påföljd bestämma dödsstraff eller ett straff som kan betraktas som tortyr eller som behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot straff som kränker människovärdet förstärks ytterligare av 1 § regeringsformen, som föreskriver att Finlands konstitution tryggar människovärdets okränkbarhet. Med tanke på de tillåtna straffpåföljderna kan också förbudet i 7 § 3 mom. reger-

ingsformen mot landsförvisning av finska medborgare vara av betydelse.

Vilka handlingar i samband med utövningen av enskilda grundläggande fri- och rättigheter som kan kriminaliseras måste övervägas på samma sätt som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i allmänhet. Straffbestämmelser av denna typ måste uppfylla både de allmänna villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter och de eventuella särskilda villkor som varje enskild bestämmelse om fri- och rättigheterna kan medföra. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna gav utskottet en översikt av de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 25/1994 rd, s. 5).

En del av dessa allmänna förutsättningar — kravet att en begränsningen skall genomföras genom en lag och kravet på att den skall vara exakt och noga avgränsad — kan härledas ur den straffrättsliga legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen. Enligt de allmänna begränsningsförutsättningarna kan varje grundläggande fri- och rättighet anses ha ett kärnområde, som tryggar ett beteende som inte får kriminaliseras. Med stöd av kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara acceptabla måste ett vägande samhälleligt behov av inskränkningar kunna påvisas. Också grunden för inskränkningarna måste vara godtagbar inom systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Kravet på proportionalitet förutsätter å sin sida en noggrann avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. Det gäller på denna punkt att avgöra om samma syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering. Också straffpåföljdens stränghet står i samband med proportionalitetskravet. Rättsskyddskravet, en av de allmänna förutsättningarna för begränsning, utgör i allmänhet inget strafflagstiftningsproblem, eftersom straffrättskipningen innefattar vissa rättskyddsåtgärder enligt 16 § regeringsformen.

Med tanke på stiftande av strafflagar innebär bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna dessutom att straffbestämmelserna utgör en rättslig grund för bland annat polismyndigheternas befogenheter att göra ingrepp i brottsmisstänkta och också utomståendes grundläggande fri- och rättigheter. Möjligheten att anlita vissa straffprocessuella tvångsmedel är bunden antingen till brott där straffet överskrider ett visst maximistraff eller till vissa brottsbeteckningar. Med kriminaliseringen kan därför följa en utvidgning av myndigheternas befogenheter, vilket är viktigt åtminstone med tanke på proportionalitetskravet.

Utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna kan brottsbestämmelserna jämte straffpåföljder ses inte bara som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna utan också som rättsordningsmedel för att trygga dessa fri- och rättigheter. Enligt 16 a § 1 mom. regeringsformen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Tillsynsförpliktelsen gäller även respekten för fri- och rättigheterna i förhållandena mellan privatpersoner (se RP 309/1993 rd, s. 33/II och s. 79/I). Förpliktelsen riktar sig dock i första hand mot lagstiftaren, vars uppgift det är att precisera den allmänt hållna formuleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen så att de omfattar även enskilda förhållanden. Skyldighet att vid stiftande av strafflagar införa och upprätthålla kriminalisering för att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna från utomståendes kränkningar kan därför härledas ur de grundläggande fri- och rättigheterna.

För lagstiftaren innebär alltså bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller strafflagar dels kringskurna befogenheter, dels verksamhetsförpliktelser. När enskilda kriminaliseringar bedöms från författningsrättslig synpunkt måste bägge slagen av konsekvenser beaktas. Till exempel skyldigheten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras kan till följd av att en gärning kriminaliseras samtidigt utgöra en acceptabel grund för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Författningsrättslig bedömning av förslagen

Vissa bestämmelser i 17 kap. i det första lagförslaget (strafflagen)

Utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna är 17 kap. 1 och 10 § och 18—21 § av central betydelse. Dessa bestämmelser om straff för brott mot yttrandefriheten bör granskas i ljuset av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 6 a § och bestämmelsen om yttrandefrihet i 10 § regeringsformen. Ur författningsrättslig synvinkel är det viktigt om förslagen uppfyller det krav på noggrann avgränsning och tillräcklig exakthet som ingår ovan nämnda lagrum i grundlagen. Som ett allmänt omdöme konstaterar utskottet att det inte har några anmärkningar mot förslagen i detta avseende. Utskottet behandlar vissa enskilda punkter nedan. Med tanke på 10 § regeringsformen är det dessutom viktigt att se till att förslagen uppfyller kraven på godtagbarhet och proportionalitet när inskränkningar görs i yttrandefriheten.

Offentlig uppmaning till brott (SL 17:1). Avsikten med straffbestämmelsen är i första hand att skydda den allmänna ordningen, men den kan också anses ha brottsförebyggande betydelse. Båda motiven tillåts i 10 artikeln 2 stycket i Europarådets mänskorättskonvention som grunder för begränsning av yttrandefriheten och de kan anses godtagbara även med hänsyn till 10 § regeringsformen. För proportionalitetskravet är det väsentligt att tillämpningen av denna bestämmelse förutsätter en konkret risk för att ett brott eller straffbart försök därtill begås eller att den allmänna ordningen eller säkerheten äventyras. De föreslagna begränsningarna i bestämmelsen kan inte på ett sätt som strider mot 10 § regeringsformen anses stå i disproportion till det intresse som skall skyddas.

Brott mot trosfrid (SL 17:10). Straffbestämmelsen avser att skydda medborgarnas religiösa övertygelser och känslor och trosfriden i samhället. Bestämmelsen kan därför härledas ur både den allmänna ordningen och en annan grundläggande frihet nämligen individens religionsfrihet enligt 9 § regeringsformen. Dessa inskränkingsgrunder kan anses överensstämma med 10 § regeringsformen och 10 artikeln 2

stycket i Europarådets människorättskonvention.

Med hänsyn till kravet på noggrann avgränsning är gärningsbeskrivningen i 1 punkten i viss mån tolkningsbar. Enligt den är kriteriet att något som hålls heligt inom en kyrka eller något annat registrerat samfund smädas eller skymfas. Också olikheterna mellan de registrerade religiösa samfunden och deras stora antal kan ge upphov till inexacthet. Förutsättningen för att gärningen skall vara straffbar är dock att den uttryckligen utförs i kränkande syfte, vilket gör bestämmelsen avsevärt mindre tolkningsbar. Dessutom är det endast offentlig skymf eller smädelse som är straffbar. Enligt utskottet innebär kravet på noggrann avgränsning och exakthet inget problem i fråga om regleringen. Utifrån kravet på proportionalitet är det viktigt att straffbarheten bygger på syftet att skydda en annan persons grundlagsenliga religionsfrihet.

Spridning av våldsskildring (SL 17:18). Straffbestämmelsen utgår från behovet att skydda framför allt barn och unga mot att se våldsskildringar. Den uttryckliga restriktiva klausulen i 10 § regeringsformen föreskriver att i lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn. Denna begränsningsklausul visar enligt utskottet att det är av väsentlig betydelse för proportionalitetskravet att straffbestämmelsen skall gälla saluföring och spridning av våldsskildringar.

Sedlighetsbrott (SL 17:19—21). Det främsta syftet med bestämmelsen om straff för spridning av pornografisk bild (SL 17:19) är att skydda barn mot sedlighetskränkande gärningar. Det är alltså fråga om att genom regleringen skydda barnens grundlagsenliga rättigheter. Avsikten med bestämmelsen är även att generellt skydda moralen. Utifrån yttrandefriheten är inskränkingsgrunder av denna typ acceptabla. Straffbestämmelsen gäller grova former av pornografi och riktar sig framför allt mot upprepad och systematisk saluföring och annan spridning av sådant material och fyller proportionalitetskravet.

Syftet med att kriminalisera innehav av barnpornografisk bild (SL 17:20) är att skydda barn mot den typ av sexuellt utnyttjande som produk-

tionen av barnpornografi innebär. Det måste anses exceptionellt att blotta innehavet blir straffbart. Det är emellertid fråga om ett bildmaterial som har kunnat uppstå genom att barn har utnyttjats sexuellt. Enligt utskottet utgör den bakomliggande ambitionen att skydda barnen i detta särskilda fall ett så vägande skäl att grunderna för att blotta innehavet skall bli straffbart är tillräckliga även med hänsyn till yttrandefriheten. I denna sin bedömning har utskottet fäst avseende vid att bestämmelsen enbart gäller verklighetsbaserade bildupptagningar.

Bestämmelsen om sedlighetssärande marknadsföring (SL 17:21) kriminaliserar spridning av sedvanlig pornografi, då den sker på ett sätt som kränker enskilda människors rätt att i vardagslivet slippa konfronteras med pornografi mot sin vilja. Bestämmelsen avser främst att skydda den allmänna moralen men den har också anknytning till 8 § regeringsformen, som skyddar privatlivet, och, i synnerhet 1 punkten i förslaget, till skyddet av barn. Utskottet anser att bestämmelsen och därtill hörande begränsningar fyller kraven på att grunderna för inskränkningarna skall vara acceptabla och inskränkningarna proportionella.

Det fjärde lagförslaget (tvångsmedelslagen)

Förutsättningarna för husrannsakan enligt 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen föreslås bli kompletterade så att husrannsakan skall kunna företas också då det brott som misstanken gäller är innehav av barnpornografisk bild. Den straffskala som föreslagits för detta brott berättigar inte i sig till husrannsakan.

Förutsättningarna för husrannsakan bör bedömas utifrån 8 § regeringsformen om tryggad hemfrid. Enligt dess 3 mom. kan genom lag stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Grundlagen anger inga särskilda kvalifikationer som måste uppfyllas för att husrannsakan skall kunna företas för att utreda ett brott. Tvångsmedelslagens bestämmelse om förutsättningar för husrannsakan kan väl kompletteras med den nya brottsbenämningen utan att grän-

serna enligt 8 § 3 mom. regeringsformen över-
skrids. Utskottet anser att utgående från kravet
på nödvändighet att brottsligt innehav till sin
natur är sådant att husrannsakan måste kunna
företas för att straffbestämmelsen skall kunna
övervakas med ens något slags effektivitet. Enligt
utskottets uppfattning står ändringen i 5 kap. 1 §
i överensstämmelse med grundlagen.

I 5 kap. 10 § tvångsmedelslagen föreslås sama
komplettering i fråga om kroppsvisitation.
Denna ändring måste bedömas i ljuset av 6 §
regeringsformen om rätten till personlig integri-
tet och 8 § om tryggt privatliv. För att kropps-
visitation skall få företas måste det enligt tvångs-
medelslagen alltid finnas en konkret misstanke
om brott. Det är alltså inte här fråga om ett
sådant godtyckligt ingrepp i den personliga inte-
griteten som förbjuds i 6 § 3 mom. regeringsfor-
men. Eftersom förslaget inte heller kan anses
innebära någon större utvidgning av möjligheten
att göra ingrepp i den personliga integriteten eller
skyddet för privatlivet står förslaget enligt ut-
skottet i samklang med grundlagen.

Det femte lagförslaget (tryckfrihetslagen)

Ändringsförslaget gäller 37 § 3 mom. som be-
handlar förutsättningarna för indragning av pe-
riodiska tryckskrifter. Syftet med ändringen är
att formulera om bestämmelsen så att den mot-
svarar de ändringar som föreslagits i strafflagen.
Ändringen är inte som sådan avsedd som ett
ställningstagande beträffande indragnings-

institutionen. Yttrandefrihetskommisionen
(Kom.bet. 1997:3) har föreslagit att tryckfri-
hetslagen skall ersättas med en lag om yttrande-
frihet i masskommunikation. Den lagstadgade
möjligheten för domstolar att dra in periodiska
tryckskrifter skulle då försvinna.

Sanktionen att dra in periodiska tryckskrifter
innebär i sak att publicering av meddelanden
förhindras i förväg, vilket är uttryckligen förbju-
det enligt 10 § 1 mom. regeringsformen. Enligt det
föreslagna lagrummet kan en enda skrift som
anses innehålla en offentlig uppmaning till brott
leda till denna sanktion. Å andra sidan är det helt
klart att lagtolkningen bör ställa sig positiv till de
grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB
25/1994 rd, s. 3—4). Häri ingår enligt utskottets
uppfattning även en avvägning av de rätta pro-
portionerna i en beslutssituation av detta slag.

Till följd av den fria formuleringen är det svårt
att anpassa den föreslagna regleringen till 10 §
1 mom. regeringsformen. Utskottet finner det
därför nödvändigt att förslagets formulering pre-
ciseras till exempel med hjälp av ytterligare krite-
rier.

Utlåtande

På grund av det ovanstående anför grundlagsut-
skottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ord-
ning som anges i 66 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 23 oktober 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaola /cent
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Vuokko Rehn /cent.

