

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 56/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 20 kap. 8 § i strafflagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 20 kap. 8 § i strafflagen (RP 229/2014 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Ville Hinkkanen, justitieministeriet
- biträdande professor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— juris doktor, docent Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att ordalydelsen i strafflagens paragraf om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel ändras. Den nya bestämmelsen innebär att gärningen är straffbar också när den begås av oaktsamhet. Maximistrafvet höjs samtidigt från sex månader till ett år.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft antingen den 1 juni 2015 eller den 1 januari 2016.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen den straffrättsliga regleringen utifrån kraven på proportionalitet och exakthet. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget godkännas i vanlig lagstiftningsordning

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

Enligt 20 kap. 8 § i strafflagen ska den som genom att utlova eller ge en ersättning som repre-

senterar ett direkt ekonomiskt värde får någon som är föremål för koppleri eller människohandel att ha samlag eller företa en därmed jämförbar sexuell handling, trots att han eller hon har varit medveten om att personen är föremål för ett sådant brott eller har haft skäl att misstänka det-

ta, dömas till böter eller fängelse i högst ett år för utnyttjande av person som är föremål för sexhandel, om gärningen inte utgör ett brott enligt 8 a §.

Syftet med propositionen är att ge offren för koppleri eller människohandel bättre straffrättsligt skydd. Enligt gällande lag är gärningen straffbar endast om den är avsiktlig, och det anses därför att syftet med bestämmelsen nås bäst genom att gärningen blir straffbar också när den begås av oaktsamhet (RP s. 5/II).

Straffbarheten utvidgas alltså från att bara gälla uppsåtliga gärningar till att också omfatta sådana som begås av oaktsamhet. Dessutom innebär förslaget en höjning av maximistraftet från sex månader till ett år. Det innebär i sin tur ändringar i de befogenheter myndigheterna har enligt polislagen och i de medel som kan tillgripas enligt tvångsmedelslagen (se RP s. 5/II). Den strängare straffskalan innebär också att gärningarna inte längre kan behandlas enligt ett förenklat straffprocessuellt strafforderförfarande, utan att det alltid är fråga om ett brottmål som ska avgöras i domstol.

Lagstiftaren brukar enligt grundlagsutskottets praxis medges ganska breda kriminaliseringsmarginaler, även om både grundlagen och Finlands bindande internationella förpliktelser innebär vissa begränsningar i dem. Begränsningarna i grundlagen beror huvudsakligen på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/1997 rd). Frågan om huruvida utövande av grundläggande fri- och rättigheter får kriminaliseras eller inte måste bedömas på samma sätt som inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Straffbestämmelserna måste uppfylla de allmänna villkoren för att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet liksom de eventuella särskilda villkor som följer av varje enskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 20/2002 rd). 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.

De föreslagna bestämmelserna har beröringspunkter med flera grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna utvidgade kriminaliseringen är betydelsefull med tanke på självbestämmanderätten i fråga om den som köper och den som säljer en sexuell tjänst. Den regleras främst i bestämmelserna i grundlagens 7 § om rätt till personlig frihet samt till 10 § om skydd för privatlivet. Privatlivet omfattar bl.a. den enskildes rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med andra människor och att bestämma över sig själv och sin kropp, liksom frihet att bestämma om sitt sexuella beteende (RP 309/1993 rd, GrUU 15/2001 rd och GrUU 17/2006 rd). För den som erbjuder sexuella tjänster är bestämmelsen viktig också med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen, för en kriminalisering kan inverka på rätten att arbeta och utöva ett yrke eller en näring (GrUU 17/2006 rd).

Regeringen föreslog ett totalförbud mot sexköp 2005 (se RP 221/2005 rd). Grundlagsutskottet fäste vid sin behandling av propositionen vikt vid de krav på proportionalitet och exakthet som gäller straffrättslig reglering och ansåg därför att bara handlingar i samband med koppleri och människohandel ska vara straffbara (GrUU 17/2006 rd). Också vid bedömningen av den nu föreslagna ändringen av strafflagen accentueras de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna måste dessutom bedömas i konstitutionellt hänseende, framför allt med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I 8 § i grundlagen bekräftas den straffrättsliga legalitetsprincipen som innefattar ett krav på exakt reglering. Brotsrekvisiten för varje brott ska uttryckas tillräckligt noggrant i lagen så att det utifrån bestämmelsens lydelse går att förutse om någon verksamhet eller försummelse är straffbar (GrUU 16/2013 rd och GrUU 6/2014 rd).

Formuleringen av den föreslagna bestämmelsen är inte särskilt lättillgänglig. De villkor som tillkommit i 1 mom. i fråga om tillräknandet ("varit medveten om" och "haft skäl att misstän-

ka") enligt ett mönster som avviker från övrig straffrättslig reglering gör bestämmelsen både tungläst och svårtolkad. Det som ytterligare ökar inexaktheten är att straffbarheten bestäms utifrån de tolkningsbara brottsrekvisiten för två andra brott (koppleri och människohandel). Det är alltså inte lätt att göra en samlad bedömning av den föreslagna bestämmelsen när den bakomliggande tanken för den straffrättsliga legalitetsprincipen är att man utifrån hur bestämmelsen lyder ska kunna förutse om en verksamhet eller försummelse är straffbar eller inte.

Det vore enligt grundlagsutskottet bättre att formulera bestämmelsen i enlighet med etablerade principer för straffrättsliga bestämmelser och höja graden av tillräknande till grov oaktsamhet, vilket uttrycks som ett villkor i inledningen av bestämmelsen ("den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet"). En sådan lösning är etablerad inom straffrätten, vilket också har betydelse för en noga avgränsad och exakt reglering och därmed också för förutsebarheten.

Proportionalitet

Genom att kriminalisera köparen av sexuella tjänster vill man framför allt skydda den psykiska och fysiska integriteten hos prostituerade som är offer för koppleri och människohandel, liksom också deras rätt att bestämma över sig själva och sin kropp. Grundlagsutskottet anser att det också finns andra grunder med hänvisning till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna som talar för att den föreslagna regleringen är godtagbar (se GrUU 17/2006 rd).

Vid bedömningen av den föreslagna regleringen understryks — utöver kraven på exakthet och noggrann avgränsning — framför allt proportionalitetskravet när det gäller de allmänna förutsättningarna för en inskränkning. Detta betyder att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändig för att uppnå ett godtagbart mål och även i övrigt uppfylla proportionalitetskravet. Det är tillåtet av inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna endast om målet inte kan nås med medel som ingriper i fri- och rättigheterna i mindre omfatt-

ning. En inskränkning får dock inte vara mer genomgripande än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande intresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas (GrUU 5/2009 rd).

Med tanke på proportionaliteten är det värt att beakta de omständigheter som framgår av själva bestämmelsen: Gärningar som begås av oaktsamhet blir straffbara och maximistraftet höjs från nuvarande sex månaders fängelse till ett års fängelse. Av lika stor betydelse är de följdverkningar den sistnämnda ändringen skulle ha.

En höjning av maximistraftet från sex månaders fängelse till ett års fängelse är en avsevärd ökning av straffvärdet och en åtstramning av regleringen. Enligt grundlagsutskottets praxis finns det ett samband mellan straffbestämmelsens stränghet och kravet på proportionalitet (GrUU 23/1997 rd). Straffpåföljdens stränghet måste stå i rätt proportion till gärningens klanderbarhet, och straffsystemet måste genomgående uppfylla proportionalitetskravet (se GrUU 16/2013 rd). Enligt utskottet håller sig förslaget inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt, även om förhandsuppfattningarna om bestämmelsens effekter och konsekvenser kan skilja sig avsevärt från varandra, likaså uppfattningarna om huruvida det eftersträvade målet kunde nås utan att straffskalan höjs.

I proportionalitetshänseende är också de straffprocessuella verkningarna och andra följdverkningar av det höjda maximistraftet av betydelse. Det kommer inte längre att vara möjligt att behandla sexuellt utnyttjande riktat mot en person som är föremål för sexhandel i strafforderförfarande och en höjning av straffskalan utvidgar också metodurvalet för inhämtande av information som får användas för att förebygga och utreda sådana brott liksom användningen av tvångsmedel. Det är likaså värt att notera att straffrättslig reglering riktad mot sexköpare enligt inkommen utredning kan försämra sexarbetarnas situation.

Grundlagsutskottet anser att förslaget bättre uppfyller proportionalitetskravet — och den straffrättsliga legalitetsprincipen — om straffbarheten binds till grov oaktsamhet i stället för

att det införs ändringar i straffskalan med de följdverkningar som nämns ovan. Lagutskottet bör allvarligt överväga att bara ändra bestämmelsen så att orden "den som" efterföljs av "upp-såtligen eller av grov oaktsamhet" som anger tillräknandet. Också den modellen ligger i linje med artikel 19 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 44/2012) och artikel 18.4 i EU:s direktiv om förebyggande och bekämpning av människohandel

(2011/36/EU). Lagutskottet bör dessutom i sitt betänkande bedöma i vilka situationer villkoret för grov oaktsamhet uppfylls.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 28 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.