

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2013 rd

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

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.

Lagmotion

I samband med propositionen har lagutskottet behandlat följande lagmotion:

- LM 44/2011 rd med förslag till lag om ändring av 24 kap. i strafflagen (Pauliina Viitamies/sd m.fl.). Motionen remitterades till utskottet den 12 december 2011.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (GrUU 16/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- överinspektör Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- kommunikationsråd Sanna Helopuro, kommunikationsministeriet

- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- häradsåklagare Eija Velitski, Helsingfors åklagarämbete
- dataombudsman Reijo Aarnio
- chef för säkerhetsenheten Kari Harju, skyddspolisen
- kommissarie Jarkko Hynninen, Rörliga polisen
- kriminalkommissarie Ilkka Juola och överkonstapel Marko Forss, polisinrättningen i Helsingfors
- utvecklingsdirektör Sari Laaksonen, Förbundet för mödra- och skyddshem
- advokat Antti E. Hemmo, Finlands Advokatförbund
- direktör Kari Wirman, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- verkställande direktör Valtteri Niiranen, Mediernas Centralförbund rf
- expert Pia Puu Oksanen, Amnesty International Finlands avdelning rf
- verkställande direktör Matti Kari, Pieni piiri Oy
- ordförande Risto Uimonen, Opinionsnämnden för massmedier
- redaktionsmedlem Robert Sundsman, Nuorten ääni -toimitus
- psykologie doktor Helinä Häkkänen-Nyholm
- forskardoktor Sakari Melander
- professor Kimmo Nuotio

- professor Päivi Tiilikka.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— Esbo tingsrätt.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

I propositionen föreslås det ändringar i strafflagen samt i den tvångsmedelslag och den polislag som träder i kraft vid ingången av 2014. Till strafflagen ska som nya brott fogas brott mot kommunikationsfrid och olaga förföljelse. Bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott i strafflagen ska ändras så att yttrandefriheten accentueras och samtidigt ska det göras vissa ändringar av teknisk karaktär.

Till strafflagen fogas enligt förslaget en ny straffbestämmelse om brott mot kommunikationsfrid. Enligt den föreslagna bestämmelsen 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. Det föreslås att straffskalan ska vara böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen utvidgar kriminaliseringen av störande kommunikation så att den utöver telefon- och mobiltelefonkommunikation som stör hemfriden omfattar också andra kommunikationsmedel. Kriminaliseringen är sålunda inte längre beroende av att ett samtal eller meddelande tas emot på en hemfridsskyddad plats. Brott mot kommunikationsfrid är enligt förslaget ett målsägandebrott. I paragrafen om ofog föreslås en motsvarande ändring som innebär att det i bestämmelsen utöver att ringa samtal även föreskrivs om att skicka meddelanden.

En kvalificeringsgrund vid grov ärekränkning är enligt förslaget inte längre det att brottet begås genom ett massmedium eller genom att uppgiften eller antydan på något annat sätt görs tillgänglig för ett stort antal människor. Straffskalan för grovt spridande av information som kränker privatlivet och för grov ärekränkning är enligt förslaget böter eller fängelse i högst två år. Denna straffskala är densamma som den nuvarande straffskalan för grov ärekränkning. Inga

ändringar föreslås i fråga om åtalsrätten för brottet spridande av information som kränker privatlivet och för brottet ärekränkning.

För att beakta den rättspraxis som utvecklats vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna föreslås ändringar i de straffbestämmelser som gäller spridande av information som kränker privatlivet och ärekränkning. Det föreslås att spridande av information som kränker privatlivet delas upp på en normal gärningsform och en grov gärningsform. Eftersom Europadomstolen anser att hot om fängelsestraff för dessa brott som har beröringspunkter med yttrandefriheten ska tillgripas endast i exceptionella situationer, föreslås det att straffhotet för grundformen av spridande av information som kränker privatlivet och för grundformen av ärekränkning i fortsättningen ska vara böter. För att beakta Europadomstolens rättspraxis föreslås det att båda straffbestämmelserna kompletteras med en bestämmelse om begränsning av straffbarheten. Enligt denna ska som brott inte anses spridande eller lämnande av information 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 som godtagbart.

Dessutom föreslås i lagen en ny paragraf om olaga förföljelse. Den gör sig skyldig till olaga förföljelse som upprepade gånger hotar, följer efter, iakttar, kontakter eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer någon annan så att förfarandet är ägnat att skapa skräck eller ångest hos den förföljde. För olaga förföljelse kan enligt förslaget dömas till böter eller fängelse i högst två år. Olaga förföljelse är enligt förslaget ett brott som lyder under allmänt åtal.

I tvångsmedelslagen och i polislagen föreslås till följd av denna proposition vissa ändringar av teknisk karaktär.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

Lagmotionen

LM 44/2011 rd. I lagmotionen föreslås det att 24 kap. i strafflagen kompletteras med en ny 2 a § om olaga förföljelse. Enligt den föreslagna

paragrafen ska en person dömas till böter eller fängelse i högst ett år för olaga förföljelse, om han eller hon obehörigen förföljer någon annan och upprepade gånger följer efter, iakttar, kontaktar eller gör försök till sådant oönskat betående som orsakar rädsla eller som med fog kan anses vara skrämmande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Regeringens förslag gäller bland annat brott mot kommunikationsfrid, straffbestämmelser om yttrandefrihet och olaga förföljelse. Straffbestämmelserna för brott mot kommunikationsfrid och olaga förföljelse är helt nya. Vidare föreslår regeringen ändringar av teknisk natur i tvångsmedelslagen och polislagen. De följer av ändringarna i strafflagen.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer.

Kommunikationsfrid

Tillägg av en ny 1 a § om brott mot kommunikationsfrid föreslås i 24 kap. i strafflagen. Enligt förslaget ska den straffas som i syfte att störa skickar meddelanden eller ringer till någon upprepade gånger så att gärningen är ägnad att orsaka denne betydande störning eller olägenhet. Bakom förslaget ligger ett uttalande som riksdagen godkände utifrån ett betänkande av lagutskottet. I uttalandet förutsatte riksdagen att det görs en heltäckande utredning om rättsmedel mot störande och ofog som sker med hjälp av modern kommunikationsteknik och att det utifrån en utvärdering av läget vidtas behövliga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder (RSv 94/2009 rd och LaUB 10/2009 rd).

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande (GrUU 16/2013 rd) om propositionen att den

som upprepat skickar meddelanden i syfte att störa inkräktar allvarligt på skyddet för privatlivet, som är tryggt som en grundläggande rättighet. Därför är det befogat att även tillgripa de instrument strafflagen erbjuder som skydd mot störande meddelanden av detta slag. Grundlagsutskottet hade inget att invända mot hur den föreslagna bestämmelsen var formulerad.

Lagutskottet konstaterar att förslaget innebär att räckvidden för vad som anses vara ett straffbart förfarande utvidgas på två sätt som utskottet helt stöder. För det första krävs det i fortsättningen inte längre att de påringningar och meddelanden som avses i bestämmelsen bryter mot hemfriden för att gärningen ska vara straffbar. En sådan utvidgning är motiverad eftersom störande samtal och meddelanden kan tas emot också på platser som inte omfattas av hemfrid. Dessutom gäller den föreslagna bestämmelsen till skillnad från gällande regler alla typer av kommunikationsmedel. Det är viktigt att regleringen är neutral i fråga om kommunikationsmedlen eftersom både de och sätten att kommunicera utvecklas snabbt.

Straffbestämmelser om yttrandefrihet

Regeringen föreslår flera ändringar i strafflagens bestämmelser om spridande av information som kränker privatlivet och om ärekränkning (SL 24 kap. 8—10 §). Straffbestämmelsen om spridande av information som kränker privatlivet gäller fall där någon sprider kränkande men sanningsenliga uppgifter, medan det vid ärekränkning är fråga om falsk information eller an-

tydan och om annan förnedring. Finland har fällts ett flertal gånger av Europadomstolen med motiveringen att Finland vid tillämpningen av dessa bestämmelser i strafflagen brutit mot artikel 10 om yttrandefrihet i Europakonventionen. Syftet är nu att genom de föreslagna ändringarna beakta Europadomstolens rättspraxis.

Spridande av information som kränker privatlivet föreslås bli indelat i vanlig och grov gärningsform. Den vanliga gärningsformen kan leda bara till bötesstraff, medan hot om fängelse bara föreligger vid grovt spridande av privatlivskränkande information. Bestämmelserna om den grova gärningsformen föreslås ingå i 24 kap. 8 a § i strafflagen. För att informationsspridningen ska anses vara grov krävs det att brottet orsakat stort lidande eller särskilt stor skada och att brottet även som helhet bedömt är grovt. Straffskalan föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Indelningen i vanlig och grov gärningsform används i dagens läge redan för brottet ärekränkning. Nu föreslår regeringen att brottet ärekränkning bara ska kunna bestraffas med böter, medan hot om fängelse i fortsättningen bara ska gälla grov ärekränkning, på samma sätt som i fråga om spridande av information som kränker privatlivet. Och vidare föreslås i fråga om grov ärekränkning att den kvalificeringsgrund som gäller när brottet begås genom ett massmedium eller genom att uppgiften eller antydning på något annat sätt görs tillgänglig för ett stort antal människor ska utgå, eftersom Europadomstolen fäst särskild uppmärksamhet vid massmediernas uppgift som informationsförmedlare och ansett att hotet om fängelsestraff är mycket problematiskt.

Enligt grundlagsutskottet kan fängelsestraff för yttrandefrihetsbrott utifrån Europadomstolens domar 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 våld (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). Samtidigt slår

grundlagsutskottet fast att exemplen i Europadomstolens praxis - hatretorik och anstiftan till våld - egentligen inte duger 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 grundlagsutskottets 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. Grundlagsutskottet understryker i vilket fall som helst att man i tillämpningspraxis gällande de nämnda grova gärningsformerna bör ta hänsyn till Europadomstolens praxis i fråga om att döma ut fängelsestraff.

De sakkunniga som lagutskottet har hört förhåller sig positiva till att man genom propositionen bättre försöker beakta Europadomstolens rättspraxis. Samtidigt har emellertid medierepresentanter ansett att fängelsestraff helt ska frångås som påföljd för spridande av information som kränker privatlivet och ärekränkning, eftersom detta bättre skulle svara mot Europadomstolens rättspraxis.

Med hänvisning till inkommen utredning anser utskottet ändå att det är motiverat att hot om fängelse kvarstår för de grova fallen. Det bör påpekas att straffbestämmelserna inte bara gäller journalister som jobbar för massmedierna, utan de finns också för att trygga individens rättigheter gentemot kränkningar från enskilda individer. Således rör sig de grövre fallen inte på yttrandefrihetens kärnområde. I stället är det fråga om gärningar som det inte är meningen att yttrandefriheten ska skydda. Ett exempel som kan nämnas är när någon gör en nakenbild på någon annan offentligt tillgänglig på Internet utan den andres samtycke. Det kan i praktiken vara svårt eller till och med omöjligt att helt få bort sådana bilder från webben. Gärningar av detta slag utgör en mycket allvarlig kränkning av den grundlagsskyddade personliga integriteten, och de kan

inte försvaras med hänvisning till yttrandefriheten. Utskottet anser att sådana gärningar bör bedömas vara grovt spridande av information som kränker privatlivet, eftersom de kan orsaka stort psykiskt lidande eller synnerligen stor skada.

När det gäller något som publiceras i massmedier har den som behandlats fel möjlighet till genmäle och rättelse enligt lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). Lagen innehåller bestämmelser om rätten att få en felaktig uppgift om sig själv rättad (9 §), den ansvarige redaktörens skyldighet att publicera genmäle eller rättelse (10 §) och rätt för den som framställt krav på genmäle eller rättelse att föra frågan till domstol, om kravet inte tillgodoses (11 §). Dessa metoder kan användas för att försöka rätta till konsekvenserna av felaktiga uppgifter, och det går att beakta det när straff bestäms enligt 6 kap. i strafflagen för brott som gäller yttrandefriheten.

Olaga förföljelse

En ny straffbestämmelse om olaga förföljelse, s.k. stalkning, föreslås i 25 kap. i strafflagen. 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 rädsla eller ångest hos den som förföljs.

Kriminaliseringen av olaga förföljelse beror både på internationella förpliktelser och på nationella behov. Finland har undertecknat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (CETS 210), och ratificeringen är under arbete. Konventionen kräver kriminalisering av uppsåtliga gärningar som innebär ett upprepat hotfullt beteende gentemot en annan person och som orsakar att han eller hon känner fruktan för sin säkerhet (artikel 34). Vår gällande nationella lagstiftning innehåller inga straffbestämmelser för olaga förföljelse, men gärningsmannens handlande kan bli straffbart utifrån andra kriminaliserade åtgärder. Bland de viktigaste kan nämnas bland annat hemfridsbrott, olovlig observation och olaga hot. Det är också möjligt att meddela någon besöksförbud.

Även om förföljelse redan nu kan vara en straffbar handling enligt gällande straffbestämmelser och även om besöksförbud kan meddelas är den gällande regleringen inte helt vattentät. Vid olaga förföljelse är det fråga om ett långvarigt brottsligt beteende av särskild natur, och det kan leda till ytterst allvarliga och till och med bestående psykiska konsekvenser för offret. Därför anser lagutskottet det vara behövligt och motiverat att straffbelägga olaga förföljelse som ett självständigt brott. Också grundlagsutskottet anser att kriminaliseringen av olaga förföljelse kan motiveras med skäl som rör skyddet för privatliv och personlig säkerhet samt skyldigheten att värna de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt propositionen ska olaga förföljelse vara ett brott som lyder under allmänt åtal. Detta motiveras med att olaga förföljelse kan vara ett synnerligen allvarligt brott då man ser till konsekvenserna. Den arbetsgrupp som föregick propositionen hade däremot föreslagit att åtalsrätten vid olaga förföljelse ska ordnas på samma sätt som vid olaga hot. Detta skulle ha inneburit att olaga förföljelse i princip är ett målsägandebrott som lyder under allmänt åtal bara på vissa villkor.

Av de sakkunniga som lagutskottet hört har vissa uttalat kraftigt stöd för den lösning som regeringen föreslår. Samtidigt fanns det andra som ansåg att olaga förföljelse helt eller åtminstone i vissa fall ska vara målsägandebrott.

Utskottet konstaterar att när det gäller åtalsrätten delas brott in i å ena sidan brott som lyder under allmänt åtal och å andra sidan målsägandebrott. Vid målsägandebrott får åklagaren i regel väcka åtal bara på krav från målsäganden. Polisen inleder heller ingen förundersökning om inte målsäganden kräver straff. Om målsäganden tar tillbaka kravet läggs förundersökningen ned. Vid brott som lyder under allmänt åtal är förundersökningen, åtalprövningen och domstolsbehandlingen däremot inte beroende av kravet på straff. Också då krävs det emellertid att brottsoffret eller någon annan anmäler gärningen till polisen för att den ska komma till myndigheternas kännedom och därigenom bli föremål

för undersökning och åtalsprövning. Om ingen gör brottsanmälan får myndigheterna inte kännedom om gärningen och ingen process inleds.

Vår lagstiftning utgår från principen att ett brott lyder under allmänt åtal, om inget annat föreskrivs. Ett brott kan emellertid ändå vara ett målsägandebrott enligt lagen exempelvis när det rör sig om den lindriga gärningsformen av ett brott eller brottet tydligt gäller ett enskilt intresse eller om behandlingen av brottet kan leda till oskälig olägenhet för målsäganden. Lagstiftningen innehåller också sådana ordningar för åtalsrätten där brottet i princip är ett målsägandebrott, men där åklagaren i vissa lägen har rätt att driva åtal också utan målsägandens åtalsbegäran. Exempelvis har åklagaren i vissa brott åtalsrätt utan åtalsbegäran när ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver åtal. Vid lindrig misshandel får åklagaren väcka åtal utan målsägandens åtalsbegäran, om gärningen har riktat sig mot en minderårig, en närstående till gärningsmannen eller en person på grund av hans eller hennes arbetsuppgifter (SL 21 kap. 16 §).

Lagutskottet har övervägt saken och stannat för att tillstyrka regeringens förslag, dvs. att olaga förföljelse ska vara ett brott som lyder under allmänt åtal. Lösningen skiljer sig från den ordning för åtalsrätt som tillämpas för olaga hot och för lindrig misshandel, vilket kan anses vara i viss mån ologiskt. Det som enligt utskottets mening ändå talar för allmänt åtal är brottets särskilda natur och att det kan ha synnerligen allvarliga konsekvenser för offret. Då kan det hända att offret har nedsatt förmåga till aktivt handlande och till att driva straffprocess. Det är också möjligt att offrets initiativförmåga påverkas av rädsla för att våldet från förföljarens sida ökar som hämnd för att saken förts vidare. Därför är det viktigt att det inte bara beror på offrets initiativförmåga om frågan blir föremål för en straffprocess eller inte. Dessutom blir signalen om att olaga förföljelse är fördömligt stark om gärningen lyder under allmänt åtal.

Men det kan också hända att ärenden som av en eller annan orsak inte bör vara föremål för en straffprocess ändå blir det, om gärningen lyder under allmänt åtal. Det kan till exempel vara frå-

ga om att målsäganden av sin egen bestämda vilja och av grundad anledning inte vill ha någon straffprocess. Detta kan exempelvis bero på målsägandens ställning eller uppgift. Vidare kan det finnas fall där något annat förfarande än en straffprocessuell hantering kan vara adekvat eller mer ändamålsenligt. Att sådana ärenden skulle behandlas genom straffprocess kan inte anses processekonomiskt rationellt och inte heller rationellt med avseende på användning och allokering av myndighetsresurser. Det bör också observeras att det är svårt att uppskatta antalet brottmål som följer av den nya kriminaliseringen. Myndigheterna kommer heller inte att få några tilläggsresurser för dessa mål. Enligt regeringens uppskattning kommer en kriminalisering av olaga förföljelse att leda till att alla straffrättsliga myndigheter får en ökad arbetsbörda och ökningen inte nödvändigtvis att vara särskilt liten. I propositionen görs den moderata uppskattningen att följderna blir omkring 150 helt nya brottmål inför domstol. Också enligt inkomna utredningar är det svårt att uppskatta antalet nya brottmål. Av utredningarna framgår det också att det uppskattningsvis är relativt arbetsdrygt att utreda olaga förföljelse och att skaffa bevisning.

Sammantaget anser utskottet det vara viktigt att följa hur kriminaliseringen av olaga förföljelse och ordningen för åtalsrätt fungerar. Utskottet understryker också att möjligheten till allmänt åtal inte betyder att målsägandens vilja saknar betydelse, liksom inte heller kostnaderna för utredningen eller om brottet är ringa. Myndigheterna kan inom de gränser som lagstiftningen tillåter tillämpa bestämmelserna om åtgärdseftergift, som är tillämpliga också vid brott som lyder under allmänt åtal. Exempelvis gäller enligt 3 kap. 9 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011), som träder i kraft samtidigt som föreliggande lagstiftning, att när ett brott inte kan förutses medföra strängare straff än böter och brottet bedömt som en helhet ska anses vara uppenbart obetydligt, behöver förundersökning av brottet inte göras och får en förundersökning som redan har inletts läggas ned, om målsäganden inte har några anspråk i saken. Av 3 kap.

10 § 1 mom. i samma lag framgår det dessutom att åklagaren på framställning av undersökningsledaren kan besluta att förundersökning inte ska göras eller att förundersökningen ska läggas ned, om åklagaren med stöd av 1 kap. 7 eller 8 § i lagen om rättegång i brottmål eller någon annan motsvarande bestämmelse i lag skulle låta bli att väcka åtal och inget viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver att åtal väcks. Enligt 2 mom. i den paragrafen kan åklagaren på framställning av undersökningsledaren också besluta att förundersökningen ska läggas ned, om kostnaderna för en fortsatt undersökning skulle stå i klart missförhållande till arten av det ärende som utreds och den eventuella påföljd som är att vänta, eller om det på basis av redan vidtagna förundersökningsåtgärder är övervägande sannolikt att åklagaren skulle låta bli att väcka åtal på någon annan grund än den som nämns i 1 mom. För att förundersökningen då ska kunna läggas ned förutsätts det dessutom att inget viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver att den ska fortsätta.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

24 kap. Om kränkning av integritet och frid samt ärekränkning

1 a §. Brott mot kommunikationsfrid. Enligt propositionsmotiven (s. 39/II) är en av förutsättningarna för straffbarhet att det finns ett störningssyfte. Vidare sägs där att syftet med att sända reklammeddelanden som är riktade till så många som möjligt inte i första hand är att störa. För klarhets skull slår utskottet fast att rekvisitet för brott mot kommunikationsfrid i sig inte utesluter tillämpning av bestämmelsen på sändande av reklammeddelanden, även om detta kan uppskattas vara ytterst sällsynt i praktiken. Av större betydelse när det gäller reklammeddelanden kan i praktiken dock den straffbestämmelse vara som finns i 42 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004). Där finns det föreskrifter om dataskyddsförseelse vid elektronisk kommunikation, och en gärningsform

som nämns är direktmarknadsföring i strid med bestämmelserna i 7 kap. (42 § 2 mom. 8 punkten). Enligt bestämmelserna i 7 kap. gäller bl.a. att direktmarknadsföring som bedrivs med hjälp av exempelvis e-post inte får riktas till fysiska personer utan att de på förhand har gett sitt samtycke till det. Påföljden för dataskyddsförseelse vid elektronisk kommunikation är böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. Om ett förfarande uppfyller både brottsrekvisitet i 42 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation och rekvisitet för brott mot kommunikationsfrid tillämpas de allmänna principerna för lagkonkurrens.

8 §. Spridande av information som kränker privatlivet. I 1 mom. finns en bestämmelse om straff för spridande av information som kränker privatlivet. För att gärningen ska vara straffbar krävs det att de uppgifter som sprids gäller privatlivet. Regeringen behandlar begreppet privatliv, vilka uppgifter som berör privatlivet och integritetsskyddet omfattning i propositionsmotiven (s. 40—41). Till privatlivet anses i första hand höra känsliga uppgifter om personens familjeliv, fritid, hälsa och mänskliga relationer. Det slås också fast att vanliga människor åtnjuter det mest omfattande integritetsskyddet.

Enligt propositionen gäller en problematisk kategori vanliga människors uppträdande i strid med normer. Som exempel används offentliggörande av en dom i ett brottmål eller en gärningsmans namn. Enligt motiveringen kan domen anses höra till skyddade uppgifter som hör till privatlivet om brottet saknar allmän samhällelig betydelse. I andra fall ställer skyddet för privatlivet inga hinder för ett offentliggörande. Frågan om en gärningsmans eller misstänkts namn ska offentliggöras förutsätter alltid prövning i det enskilda fallet, står det också i propositionsmotiven. Utskottet instämmer i det som sägs om prövning i det enskilda fallet, men vill också understryka hur viktig yttrandefriheten är. Det kan således bara mycket undantagsvis vara straffbart att avslöja brottslig verksamhet eller annat handlande i strid med de officiella normerna. Det står ändå klart att oskuldspresumtionen mås-

te respekteras när uppgifter om brottslig verksamhet publiceras. Detta framgår också tydligt av Europadomstolens rättspraxis.

I 8 § 3 *mom.* föreslås en ny bestämmelse som begränsar straffbarheten. Enligt den ska information som lämnats för att en fråga som är av vikt från allmän synpunkt ska kunna behandlas inte anses vara spridande av information som kränker privatlivet, om informationen med hänsyn till dess innehåll, andra personers rättigheter och övriga omständigheter inte tydligt överskrider det som kan anses som godtagbart. Tilllägg av motsvarande bestämmelse i fråga om ärekränkning föreslås också i 24 kap. 9 § i strafflagen. Den föreslagna bestämmelsen borgar för yttrandefriheten och understryker den avvägning som ska göras mellan yttrandefrihet och skyddet för privatlivet.

Under sakkunnigutfrågningen framgick det att momentet i sig välkomnas, men att dess formulering anses vara flertydig och komplicerad. Utskottet påpekar att straffbestämmelser typiskt sett inte inbegriper sådana möjligheter till avvägning, men fenomenet är heller inte helt okänt. När man beaktar att det som ligger bakom formuleringen är en strävan att beakta Europadomstolens ställningstaganden när det gäller att utöva yttrandefriheten inser man svårigheten med att åstadkomma en exakt formulering. Således anser utskottet att bestämmelsen kan antas i föreslagen form, när det också beaktas att den inte utvidgar, utan inskränker straffbarheten. Eftersom det är Europadomstolens rättspraxis som ligger bakom bestämmelsen är det viktigt att denna rättspraxis beaktas på lämpligt sätt också när bestämmelsen tolkas och tillämpas.

Tillämpning av momentet kräver att informationen har lämnats för att "en fråga som är av vikt från allmän synpunkt" ska kunna behandlas. Det går inte att ge en uttömmande förteckning över vilka dessa frågor är, men i regel kan bland annat följande ämnen enligt utskottets mening anses vara sådana:

- politisk debatt i allmänhet
- debatt om de politiska makthavarnas agerande i synnerhet
- debatt om myndigheternas verksamhet

- debatt om företagens agerande
- debatt om kyrkornas och andra religiösa samfunds verksamhet
- debatt om olika organisationers verksamhet
- debatt om andra betydande samhällspåverkans agerande.

Också propositionsmotiven (s.17/I—18/II) innehåller en förteckning över debattämnen av allmänt intresse. Den har tagits fram utifrån Europadomstolens rättspraxis. Om det i praktiken är fråga om ämnen som nämns här eller i propositionen måste det finnas särskilt vägande skäl för att straffrättsligt ingripa i diskussionen.

12 §. *Åtalsrätt.* Det framgår av 2 *mom.* att spridande av information som kränker privatlivet och ärekränkning är målsägandebrott. Riksåklagaren får emellertid förordna att åtal ska väckas, om brottet har begåtts genom ett massmedium och ett synnerligen viktigt allmänt intresse kräver att åtal väcks. Detta motsvarar nuläget och utskottet har inget att anmärka mot det. I fråga om brott som begås genom massmedier är det ändå viktigt med en så enhetlig praxis som möjligt när det gäller att väcka åtal, och likaledes är det viktigt att beakta Europadomstolens rättspraxis, som accentuerar yttrandefrihetens ställning.

25 kap. Om brott mot friheten

7 a §. *Olaga förföljelse.* Enligt den föreslagna straffbestämmelsen är det straffbart att upprepa gånger hota, följa efter, iakttä eller kontakta eller på något annat jämförbart sätt obehörigen följa någon så att förfarandet är ägnat att skapa skräck eller ångest hos den som förföljs.

Vissa av de utfrågade sakkunniga har kritiserat bestämmelsen för att vara alltför öppet och inexakt formulerad. Det är svårt att formulera rekvisitet för olaga förföljelse, s.k. stalkning, eftersom det är fråga om ett långvarigt brottsligt beteende av särskild natur. Samtidigt måste kriminaliseringen täcka in den relativt vaga kriminaliseringsskyldighet som följer av konventionen. Som utskottet ser det är rekvisitet acceptabelt när man också beaktar att grundlagsutskot-

tet inte tyckte att den föreslagna bestämmelsen är konstitutionellt problematisk.

Under sakkunnigutfrågningen har det framförts bland annat att straffbestämmelsen också ska innehålla krav på förföljelsesyfte eller avsikt att inge rädsla. Utskottet menar att det inte är motiverat att komplettera bestämmelsen på detta sätt, eftersom gärningsmannen avsikt inte nödvändigtvis är att inge rädsla eller att förfölja någon, trots att gärningen är sådan som rekvisitet avser och offret upplever gärningsmannens agerande som förföljelse. Om bestämmelsen kompletteras med ett uppsåtskrav kommer dessa fall inte att vara straffbara.

Straffbestämmelsen nämner flera olika sätt att göra sig skyldig till olaga förföljelse. Dessutom utvidgas straffbarhetens räckvidd med frasen "eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer". Grundlagsutskottets syn är att ett gärningssätt av detta slag som lämnas öppet i princip ska anses vara problematiska med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen (se GrUU 48/2002 rd), men gjorde ändå den bedömningen 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. Också lagutskottet anser att det föreslagna öppna gärningssättet därför kan accepteras. Vidare bör det understrykas att gärningssättet begränsats så att det när det gäller med andra gärningssätt jämförbart agerande ska det vara fråga om olaga förföljelse som i likhet med andra gärningssätt ska vara obehörig.

Enligt bestämmelsen kräver straffbarhet att förfarandet är ägnat att skapa rädsla eller ångest hos den som förföljs. Straffbarheten är således kopplad till ett krav på abstrakt fara. Enligt propositionsmotiven är utgångspunkten att skräcken och ångesten bedöms utifrån en genomsnittsperson, men med beaktande av sådana väsentliga omständigheter som offrets ålder eller särskilda sårbarhet. Grundlagsutskottet anser att rekvisiten för gärningen är förankrade i objektiva grunder på denna punkt. Lagutskottet påpekar att det i praktiken måste bevisas att den utsatte känner skräck och ångest, om straffbarheten

kopplas till att någon konkret följer efter offret. Sådan bevisning kräver utredning av den förföljdes subjektiva upplevelser och känslor, vilket inte är motiverat vare sig för den förföljdes del eller processekonomiskt. Kravet på konkret fara kan också leda till viss slumpmässighet i fråga om domarna och därmed till brist på enhetlighet, eftersom de subjektiva upplevelserna av vad som orsakar rädsla och ångest varierar personer emellan. Därför förordar utskottet att straffbarheten är kopplad till abstrakt fara. Detta understryker också att samhället redan i sig fördömer förföljelse.

Rekvisitet för fara innehåller orden rädsla och ångest. Dessa uttryck är svårhanterliga med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen, eftersom det objektivt sett inte är fråga om något som går att bedöma särskilt exakt. I synnerhet ordet "ångest" kan anses utvidga rekvisitets räckvidd. Av propositionsmotiven (s. 54/II) framgår det emellertid att ångest kan vara lika invalidiserande för offret som skräck. Därför poängterar utskottet att ångesten till sin skadlighet ska vara jämförbar med skräck för att det ska vara fråga om sådan ångest som avses i den aktuella bestämmelsen.

Straffskalan föreslås vara böter eller fängelse i högst två år. Utskottet tillstyrker detta eftersom olaga förföljelse är så pass allvarligt.

Olaga förföljelse är typiskt sett långvarig. I detta avseende avviker brottet från exempelvis olaga hot eller misshandel, vilka båda vanligen utförs i kortvariga situationer. Under långvarig olaga förföljelse kan förföljaren även begå andra brott riktade mot offret. I propositionen har frågan lösts genom en subsidiaritetsklausul i straffbestämmelsen. Enligt den ska gärningsmannen dömas för olaga förföljelse om inte "lika strängt eller strängare straff för gärningen" föreskrivs någon annanstans i lag. Det framgår av propositionsmotiven (s. 55/I) att situationen i praktiken kan vara sådan att förföljaren under t.ex. en sexmånadersperiod utöver förföljelse utsätter offret också för andra brott, t.ex. misshandel och olaga hot. Dessa brott kan enligt regeringen från offrets synpunkt förefalla vara en del av samma förföljelse, men från straffrättslig syn-

punkt är det fråga om självständiga brott som inte ingår i olaga förföljelse.

Lagutskottet slår för tydlighets skull fast att när det exempelvis är fråga om hot kan hot som inte når upp till olaga hot inbegripas i olaga förföljelse. Om däremot rekvisitet för olaga hot uppfylls kommer hotet till följd av den föreslagna subsidiaritetsklausulen inte att räknas in i förföljelsebrottet, eftersom det föreskrivna straffet för olaga hot är lika strängt som för olaga förföljelse. Av detta följer att den som utöver olaga förföljelse gjort sig skyldig till olaga hot kommer att dömas för båda brotten. Det faktum att olaga hot behandlas som ett separat brott och inte som en del av olaga förföljelse innebär bland annat att hotbrottet inte nämns i gärningsbeskrivningen i åtalet för olaga förföljelse och att det inte inverkar på förföljelsebrottets straffvärde. För att undvika oklarheter påpekar utskottet

att följden av detta inte är att gärningstiden behöver spjälkas upp i åtalet.

Lagmotionen

I lagmotionen föreslås det att 24 kap. i strafflagen kompletteras med en ny 2 a § om olaga förföljelse. Utskottet tillstyrker kriminalisering av olaga förföljelse i enlighet med propositionen. Därför föreslår utskottet att lagmotionen förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar och

förkastar lagmotion LM 44/2011 rd.

Helsingfors den 14 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
medl. James Hirvisaari /saf
Arja Juvonen /saf
Antti Lindtman /sd
Markku Mäntymaa /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.