

Olli Mäenpää
19.2.2021

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 226/2020 vp)

Esityksen mukaan rikoslain 25 luvun 9 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, joka laajentaisi laittomaan uhkaukseen kohdistuvan virallisen syytteen alaa. Syyttäjä saisi säännöksen mukaan nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi laittoman uhkauksen tunnusmerkistöä, joka säilyisi vuonna 1995 säädetyin sisältöisenä.

Esityksen välittömänä tavoitteena on tehostaa työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen. Näin pyritään turvaamaan oikeutta suorittaa työtehtävä ja hoitaa julkista luottamustehtävää ilman väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaamista.

Laiton uhkaus ja julkiset luottamustehtävät

Julkista luottamustehtävää hoitavia olisivat säännöstä sovellettaessa erilaiset vaaleilla valitut julkishallinnon luottamushenkilöt, kuten etenkin kunnalliset luottamushenkilöt ja kansanedustajat. Julkisia luottamustehtäviä olisivat vain julkisyhteisöjen luottamustehtävät. Rajausta voidaan pitää perusteltuna erityisesti siltä kannalta, että sääntelyn tarkoituksena on turvata julkisyhteisöjen demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä.

Laittomalla uhkauksella tarkoitetaan rikoslain 25 luvun 7 §:n mukaan sitä, että joku nostaa aseensa toista vastaan tai muulla tavoin uhkaa toista rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai toisen puolesta pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Laittoman uhkauksen tunnusmerkistöön sisältyy siten väkivallalla tai voimakeinoilla uhkaamista, joka perustellusta syystä aiheuttaa pelkoa sen kohteessa. Säännöksessä tarkoitettuja rikoksia, joilla voidaan laittomasti uhata, ovat muun muassa henkirikos, pahoinpitelyrikos, tuhotyö sekä varkaus- ja vahingontekorikokset.

Esityksen perustelujen mukaan laittoman uhkauksen tyyppitilanteet ovat ”vanhastaan yksityisten ihmisten väliset kiista- ja riitatilanteet, joissa esitetään suullisesti uhkauksia kahden kesken tai pienessä ryhmässä. Käytännössä kyse on usein erilaisista humalassa tehdyistä uhkailemisista hyvin vähäisen ärsykkeen laukaisemina tai joskus ilman ulkoista syytä.” (s. 33). Tyyppillinen soveltamistilanne olisi perustelujen mukaan myös asiakas- ja palvelutyössä toimivaan kohdistuva häiriökäyttäytyminen, jos se täyttää laittoman uhkauksen tunnusmerkistön.

Tyypitilanteiden kuvauksissa tarkoitettua laittomat uhkaukset voivat toteutua myös julkiseen luottamushenkilöön kohdistettuina edellyttäen, että ne täyttävät laittoman uhkauksen tunnusmerkistön. Luottamustehtävien hoitamisen erityisen julkinen luonne huomioon ottaen myös perinteinen ja sosiaalinen media sekä poliittisen toiminnan erilaiset muodot voisivat tarjota alustan laittomalle uhkaukselle.

Ehdotettua sääntelyä puoltaa erityisesti se, että julkiseen luottamushenkilöön kohdistettuna laitton uhkaus voi vaarantaa demokraattisen päätöksenteon toimivuutta ja häiriöttömyyttä. Se voi myös heikentää luottamusta luottamushenkilöiden päätöksenteon puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen, jos rikollisella teolla uhkaamalla voisi vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa tai antaa aihetta sellaiselle käsitykselle, että sillä voidaan vaikuttaa luottamushenkilön toimintaan.

Luottamushenkilöiden toimintaa koskeva poliittinen keskustelu ja toiminnan kriittinen arviointi sananvapautta käytettäessä eivät täytä laittoman uhkauksen tunnusmerkistöä. Rikoksella tai muuten väkivallalla uhkaamisen ei sen sijaan voida katsoa kuuluvan sananvapauden suojaaman mielipiteen ilmaisun alaan. Rikoslain 25 luvun 7 §:ssä määritellyn laittoman uhkauksen esittäminen ei siten voi olla hyväksyttävä teko esimerkiksi tai erityisesti sillä perusteella, että poliittisen keskustelun vapaus kuuluu demokraattisen yhteiskunnan perusvaatimuksiin.

Tältä kannalta arvioituna ehdotetulla sääntelyllä on sisällöllinen yhteys rikoslain 14 luvun 5 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn poliittisten toimintavapauksien loukkamiseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan teosta tuomitaan se, joka väkivallalla tai vakavan vaaran toisen hyvinvoinnille käsittävällä uhkauksella estää toista ilmaisemasta mielipidettään yleisistä asioista niitä varten tarkoitettussa kokouksessa tai muussa tilaisuudessa taikka tiedotusvälineessä tai muuten julkisesti. Säännöksessä tarkoitettua uhkaamista tulee kuitenkin olla säännöstä sovellettaessa vakavampaa kuin rikoslain 25 luvun 7 §:n tarkoittamassa laittomassa uhkaamisessa. Säännösten voidaan katsoa täydentävän toisiaan poliittisten toimintavapauksien turvaamisessa.

Sääntelyn soveltaminen käytännössä

Ehdotuksessa ei erikseen säännellä kysymystä siitä, kenen oikeutena tai mahdollisesti velvollisuutena on reagoida luottamushenkilöön kohdistuvaan selkeään uhkailuun, jos luottamushenkilö ei sitä itse tee. Tältä osin yleisenä lähtökohtana on edelleen se, että myös virallisen syytteen alaisen laittoman uhkauksen tutkiminen edellyttää käytännössä ilmoitusta poliisille. Oikeutta ilmoituksen tekemiseen ei ole rajoitettu, joten ilmoituksen voi tehdä paitsi asianomistaja myös luottamushenkilön taustajärjestö tai muu vastaava taho. Estettä ei ole myöskään sivullisen tekemälle ilmoitukselle. Esitutkinta voidaan toimittaa myös syyttäjän pyynnöstä (EsitutkintaL 5:2).

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan muun muassa edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan,

mihin epäilemättä myös luottamustoimen hoitaminen kuuluu. Kun uhkauksen kohteena on julkinen luottamushenkilö, on tämä edistämisvelvollisuus huomioon ottaen mahdollista, että ilmoituksen voi tehdä julkisyhteisö tai se julkisyhteisön toimielin, jossa luottamushenkilö toimii. Epäilemättä myös valtuusto- tai eduskuntaryhmä voi tehdä tällaisen ilmoituksen.

Kuntalaki edellyttää rikosilmoituksen tekemistä vain lain 85 §:n 2 momentissa, jonka mukaan asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos luottamushenkilön epäillään syyllistyneen ilmeiseen virkarikokseen. Säännös ei tule sovellettavaksi tässä yhteydessä.

Kuntalaista ei löydy nimenomasta velvoitetta suoranaishenkilöille, jos kunnan luottamushenkilöön kohdistuisi jokin luottamustoimen hoitamiseen vaikuttava epäasiallinen tai lainvastainen toimi. Koska luottamushenkilöön kohdistunut laiton uhkaus yleensä vaarantaisi kunnallisen demokratian toimivuuden perusedellytyksiä ja häiritseisi luottamustoimen hoitamista, voidaan kuitenkin pitää perusteltuna sitä, että kunta ja sen asianomaiset toimielimet seuraavat aktiivisesti tällaisen uhkauksen aiheuttamaa tilannetta. Estettä ei ole sille, että ne toimivat aloitteellisesti, jos muu taho ei tee ilmoitusta. Tältä osin kysymys on myös kunnan edusta, jota kuntalain 39 §:n mukaan valvoo kunnanhallitus.

Vastaava arvio voidaan soveltuvin osin ja eduskuntatoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen kohdistaa eduskunnan toimintaan.

Laittomaan uhkaamiseen reagoinnin politisoitumismahdollisuutta arvioitaessa on paikallaan lähteä siitä, että syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta (L Syyttäjälaitoksesta 10 §), jota hän käyttää rikoslaissa täsmällisesti säädettyä rikostunnusmerkistöä noudattaen. Esitutkintaperiaatteiden mukaisesti esitutkinnassa noudatetaan syyttömyysolettamaa. Siinä on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet (Esitutkintal 4 luku). Lisäksi perätöntä lausumaa koskevat rikoslain 15 luvun rangaistussäännökset tulevat sovellettavaksi myös tilanteessa, jossa laitoman uhkauksen rangaistavuuden määrittelevää sääntelyä pyrittäisiin käyttämään perusteettomasti tai muutoin vastoin sen tarkoitusta.

Merkitystä on myös sillä, että laiton uhkaus merkitsee sen rikoslaissa säädetyn tunnusmerkistön mukaan luottamushenkilöön kohdistuvaa rikoksella uhkaamista niin, että luottamushenkilöllä on perusteltu syy pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa tai omaisuutensa vaarantuvan. Tämän sisältöistä erittäin poikkeuksellista mielipiteen ilmaisua ja kritiikin esittämistä ei voida pitää hyväksyttävänä tai suojan arvoisena poliittisessa(kaan) keskustelussa. Virallisen syytteen kohdistamisella rikosoikeudellisesti rankaistavaan laittomaan uhkaukseen ei siten voida katsoa olevan luottamushenkilöiden poliittiseen toimintaan kohdistuvaa kritiikkiä vaimentavaa tai estävää vaikutusta. Ehdotetun virallisen syytteen alaisuutta määrittelevän sääntelyn voidaan muutenkin katsoa mukautuvan luottamushenkilön sananvapauden ja muiden poliittisten oikeuksien käytön puitteisiin.

Luottamushenkilön esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Esteellisyysperustetta sovelletaan hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan myös luottamushenkilöön. Jos luottamushenkilö tekee asianomistajana tutkintapyynnön laittomasta uhkauksesta, hän voi tulla esteelliseksi tähän liittyvän asian käsittelyssä. Ehdotettu laittoman uhkauksen virallisen syytteen alaisuus vähentäisi tällaisten – sinänsä harvinaisten – esteellisyytilanteiden mahdollisuutta luottamushenkilön toiminnassa.