

18.2.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VASTINE HE 226/2020 VP LAIKSI RIKOSLAIN 25 LUVUN 9 §:N MUUTTAMISESTA

Kaikissa asiantuntijalausunnoissa kannetaan ehdotusta ja pidetään sitä tärkeänä ja hyväksyttävänä.

Virallisen syytteen soveltamisala laittomassa uhkauksessa

Professori Johanna Niemi katsoo, että laittoman uhkauksen ja pakottamisen tulisi kaikissa tapauksissa olla virallisen syytteen alainen. Hän viittaa alaikäiseen kohdistuvaan vakavaan uhkailuun, jossa uhatulla tai hänen läheisillään ei ole voimavaroja tehdä rikosilmoitusta.

OM: Laittomia uhkauksia tulee nykyisin viranomaisten tietoon noin 9 000 ja pakottamisia noin 100 (vuonna 2019). Esityksessä on katsottu, että työtehtävän tai luottamustehtävää hoitavaan kohdistuneeseen laittomaan uhkaukseen liittyy erityispiireitä, joiden vuoksi julkinen intressi niiden säättämiseksi virallisen syytteen alaiseksi on erityisen painava (työ- ja virkatointen häiriötön suorittaminen, demokraattisen yhteiskunnan julkisen keskustelun suojelu). Yksityishenkilöiden välinen uhkailu tapahtuu enenevästi internetissä, mutta suuri osa laittomista uhkauksista tapahtuu edelleen fyysisessä maailmassa yksityisasunnoissa tai usein esimerkiksi päihtyneiden välien selvittelyinä julkisella paikalla. Tällöin suullisesti tai kahden kesken esitetystä uhkauksesta tai pakottamisesta voi olla vaikea saada vakuuttavaa näyttöä. Myös uhrin itsemääräämisoikeus sen suhteen, haluaako hän käynnistää yksityiselämänsä tapahtumista rikosprosessia, on huomioon otettava seikka. Edellä mainitut seikat eivät puolla sitä, että viranoamiselle säädettäisiin velvollisuus kaikissa tapauksissa käynnistää esitutkinta laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta, jos asianomistaja itse ei ole asiassa aloitteellinen. Virallinen syyte on edelleen mahdollista nostaa sekä laittomasta uhkauksesta että pakottamisesta tilanteissa, joissa rikokseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka erittäin tärkeä yleinen etu sitä edellyttää. Näin esimerkiksi, jos rikos olisi erityisen törkeä tai se kohdistuisi

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

alaikäiseen tai muutoin erityisen suojattomassa asemassa olevaan tai vajaakykyiseen henkilöön. Tämä on todettu esityksen perusteluissa s. 33. Lausunto ei anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Professori Johanna Niemi viittaa yhdessä OTT Tuuli Hongin kanssa tekemäänsä vieraskynäkirjoitukseen (HS 23.1.2021), jossa hän ehdottaa, että laitton uhkaus lähisuhteiden välillä tulisi olla virallisen syytteen alainen. **Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry** tukee ehdotusta. **Apulaisprofessori Tatu Hyttinen** katsoo, että esityksen tavoitteiden valossa sen logiikka on ymmärrettävissä, mutta tämän kaltainen ”rikosoikeudellinen räätälöinti” johtaa kysymään, miksi esimerkiksi pari- tai läheissuhteissa olevat ihmiset halutaan jättää rikosoikeudellisesti huonompaan asemaan.

OM: Viitataan siihen, mitä edellisessä vastauksessa on todettu laittomaan uhkauksen tyypillisistä tapahtumatilanteista.

Laittomassa uhkauksessa sekä pakottamisessa on mahdollista nostaa virallinen syyte jo nykyään, jos rikoksen tekemiseen on käytetty hengenvarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

Poliisin tietoon tulee entiseen tai nykyiseen avio- tai avopuolisoosin kohdistuvia laittomia uhkauksia noin 1 000 vuodessa (Tilastokeskus, rikos- ja pakkokeinotilasto, Tilastokeskus 2020a). Näiden tapausten säätäminen virallisen syytteen alaiseksi vaatisi lisäresursseja rikosprosessiketjun eri toimijoille, etenkin jos virallisen syytteen alaiseksi saattaminen nykyistä laajemmin lisäisi rikosilmoitusten määrää.

Pahoinpitely ja törkeä pahoinpitely ovat virallisen syytteen alaisia rikoksia. Myös lievä pahoinpitely lähisuhteissa on nykyisin virallisen syytteen alainen rikoslain 21 luvun 16 §:n mukaisesti. Jos lähisuhteissa laittoman uhkauksen lisäksi käytetään väkivaltaa, laittoman uhkauksen osuus tekokokonaisuudesta tulee esitutkinnassa yleensä selvitettäväksi yhdessä pahoinpitelyn kanssa. Rikoslain 25 luvun 7 a §:ssä rangaistavaksi säädetty vainominen säädettiin nimenomaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen vaatimuksilla (CETS 210, HE 19/2013 vp s. 6). Vainominen on virallisen syytteen alainen rikos. Vainomiseen syyllistyy muun muassa se, joka toistuvasti uhkaa oikeudettomasti toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa ja ahdistusta.

Viestintärauhan rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 24 luvun 1 a §:ssä. Rikokseen syyllistyy se, joka toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa. Lain esitöissä todetaan, että yhteydenpito häirintätarkoituksessa voi olla tavallista etenkin avio- ja avioliiton päättyessä puolisoitten välirikokseen (HE 19/2013 vp s. 36). Rikos on asianomistajarikos, ellei erittäin tärkeä yleinen etu edellytä virallisen syytteen nostamista (RL 24 luku 12 § 1 momentti).

Lähestymiskiellon tarkoitus on lähestymiskiellosta annetun lain 1 §:n mukaan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjuminen. Peheen sisäisessä lähestymiskiellossa lähestymiskielloon määrätyn on poistuttava yhteisestä asunnosta. Lähestymiskiellon rikkominen on rangaistavaa (RL 16 luvun 9 a), ja kriminalisoinnin tarkoitus liittyy lähestymiskiellolla suojattavan henkilön turvallisuuden tunteeseen, ja suojaan henkilöön kohdistuvaa uhkaa ja häiriötä kohtaan (HE 41/1998 vp, s 17). Kiellon rikkominen on virallisen syytteen alainen rikos.

Lähisuhdeväkivaltaan on kiinnitetty viime vuosien lainsäädäntöhankkeissa enenevästi huomiota. Nykyinen lainsäädäntö on varsin kattava lähisuhdeväkivallan osalta ja kattaa usein myös uhkailun ja/tai muun häirinnän. Useat edellä mainituista rikoksista ovat virallisen syytteen alaisia. Lähisuhdeväkivaltaan puututaan myös jatkossa erikseen niitä koskevissa hallitusohjelmassa manituissa hankkeissa. Poikkihallinnollinen työryhmä on valmistellut naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman vuosille 2020–2023. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan myös lähestymiskieltoon liittyvä lainsäädäntö uudistetaan turvaamaan paremmin uhrin oikeudet. Keinoja parantaa lähestymiskielton tehokkuutta arvioidaan parhaillaan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Lausunto ei siten anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Työtehtävä

Apulaisprofessori Tatu Hyttinen katsoo, että valmistelussa olisi hyvä pyrkiä edelleen jäsentämään ”työtehtävän” merkityssisältöä. Työtehtävän merkityssisällön määrittely yleiskielen mukaisesti on lausunnon mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rikosoikeudessa korostuneen oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden valossa ongelmallinen. Toisaalta viittaminen esimerkiksi rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohtaan, joka sisältää työrikoksissa tarkoitetun työntekijän määritelmän johtaisi merkittävästi suppeampaan työn määritelmään. Hän ottaa esiin erilaisia epätyypillisiä työtilanteita kuten esimerkiksi tilanteen, jossa laitton uhkaus esitetään kilpaurheilun kontekstissa (hiihtäjä uhkaa kilpailun aikana katkoa kanssakilpailijan sauvat tai jääkiekkoilija teloa vastapuolen pelaajan). Huomiotalous puolestaan lienee tyypillistä, että ihminen kirjoittaa Twitteriin, pitää blogia, on TikTokissa tai muussa vastaavassa sosiaalisen median alustassa saadakseen huomiota ja myydäkseen omaa ”huomiotaan” mahdollisille mainostajille. Samoin rajanveto työtehtävien ja työhön kuulumattomien vapaa-ajantehtävien välillä lienee epäselvä. Mahdollista on esimerkiksi se, että toimittaja puoltaa sunnuntai-iltana Twitterissä kollegansa laatimaa artikkelia, minkä johdosta häntä uhataan. Myös **professori Mikko Vuorenpään** mukaan momentin perustelutekstiä voitaisiin täsmentää tavalla, joka ainakin lähtökohtaisesti sulki täysin epätyypilliset tapaukset momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Myös **Suomen asianajajaliitto ry:n** mukaan esityksessä käytetty termi ”työtehtävä” ja ”työpaikka”, voivat tarkemmin määrittelemättöminä johtaa hankaliin tulkintatilanteisiin lain soveltamisessa mm. toimeksiantosuhteessa. **Professori Päivi Korpisaaren** mukaan työtehtävän määrittelyn ongelmallisuutta rikosoikeudellisten periaatteiden kannalta vähentää se, että kysymys ei ole rangaistavan ja rankaisemattoman menettelyn rajanvedosta, mikä on laillisuusperiaatteen ydinasia. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta ilmaisu ”työtehtäviensä vuoksi” on riittävän täsmällinen. Jos ”työtehtävien vuoksi” käsitettä olisi kuitenkin mahdollista määritellä vielä tarkemmin, se saattaisi olla rikoksen asianomistajan etu, jotta syytteitä ei myöhemmässä vaiheessa jätettäisi tutkimatta.

Edellä mainittujen **professorien lisälausunnoista** ilmenee, että perustuslakivaliokunnan lausunnolle ei ole tarvetta.

OM: Ehdotettu laittoman uhkauksen syyteoikeussäännöksen sanamuoto työtehtävään kohdistuvan uhkauksen osalta vastaa voimassa olevaa lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevaa rikoslain 21 luvun 16 §:n 3 kohtaa, joka tuli voimaan vuonna 2011. Työtehtävän määrittely ja perustelut kyseisen säännöksen esitöissä (HE 78/2010 vp) olivat merkittävästi suppeammat kuin nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä. Siitä huolimatta lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännökseen ei sitä säädettäessä nähty liittyvän laillisuusperiaatteen kannalta ongelmia. Oikeusministeriön tiedossa ei myöskään ole, että voimassa olevan lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännöksen soveltamiseen olisi syyttämisen- ja oikeuskäytännössä liittynyt ongelmia.

Sekä lausuntopalautteessa että asiantuntijalausunnoissa on kannatettu mahdollisimman laajaa työtehtävän käsitettä. Työtehtävän käsitettä on tällöin vaikeaa, ellei mahdotonta määritellä täsmällisesti lainsäädännössä. Viittaaminen rikoslain 47 luvun 8 §:n 2 momentin 3 kohtaan taikka työlaisäädäntöön johtaisi merkittävästi suppeampaan työtehtävän määritelmään kuin esityksessä on ehdotettu. Se sulkisi pois useat esim. free-lance- pohjalta työtä tekevät, joiden on selvitysten mukaan todettu olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Ilmaisuu työtehtävän vuoksi on oikeusministeriön näkemyksen mukaan laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, syyteoikeus on rikoksentehtäjän ennakoitavissa, ja kyseistä käsitettä on käytetty myös muualla rikoslaisissa ilman esiin tulleita ongelmia sen soveltamisessa. Oikeusministeriö yhtyy professorien yksimieliseen näkemykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnolle ei ole tarvetta.

Professori Tatu Hyttisen täydentävässä lausunnossaan esittämä pykälämuotoilu ei täytä laillisuusperiaatteen edellyttämää tarkkarajaisuutta. Ei ole mahdollista säätää rikoslain säännöstä sovellettavaksi ensi- tai toisisijaisesti joihinkin ryhmiin.

Käytännössä esimerkiksi uhkauksen esittämisen kohteesta ja hänen asemastaan työelämässä ja/tai työurasta, asiayhteydestä ja viestin sisällöstä voidaan yleensä päätellä, onko se esitetty uhrille tämän työtehtävän vuoksi. Myös toimeksiantosuhde ja apurahalla tehtävä työ mainitaan esityksen perusteluissa s. 33 jo aikaisemmin saadun lausuntopalautteen johdosta. Arvion siitä, onko kyseessä työtehtävän vuoksi tapahtunut laitton uhkaus tekisi normaaliin tapaan esitutkinnan alussa poliisi, syytevaiheessa virallinen syyttäjä ja viime kädessä tuomioistuim arvioidessaan syyttäjän syyteoikeutta. Kilpaurheilun kontekstissä tapahtuneita pahoinpitelyitä ja uhkauksia arvioidaan yleensä niin sanotun sosiaaliadekvanssin toiminnan periaatteen kautta. Tällä perusteella teko, josta muussa yhteydessä tai tilanteessa nostettaisiin syyte ja annettaisiin tuomio, jää käsittelemättä rikosprosessia. Näin esimerkiksi jääkiekkokaukalon tapahtumissa ja kilpailutilanteissa työtehtävän olemassa olon arviointi ei nykykäytännön mukaan tule ajankohtaiseksi tai ole relevanttia. Teko arvioidaan luonnollisesti eri lailla, jos uhkailu tapahtuu kilpailu- tai ottelutilanteen ulkopuolella. Tällöin syyttäjän arvioitavaksi tulisi syyteoikeuden osalta ensisijaisesti uhkauksen sisältö eli koskeeko se urheilusuoritusta vai yksityiselämää ja toisisijaisesti se, onko kyseinen urheilija ammattuurheilija vai harrastelija. Huomiotalouden toimijoille on ominaista, että he eivät toimi tyypillisissä työ- tai virkasuhteissa. Tällöin arvioitavaksi saattaa tulla muun yrittäjätoiminnan tavoin esimerkiksi se, missä oikeudellisessa muodossa hänen toimintansa rahavirrat on oikeudellisesti organisioitu (onko hänellä toiminimi, osakeyhtiö tms). Jos blogisti, some-vaikuttaja tai tosi-tv-tähti on vasta uransa alussa hakemassa huomiota ja mainostajia, hänellä harvoin on merkittäviä ammattituloja, joten hän yleensä toimii (vielä) yksityishenkilönä.

Rajanvedossa toimittajan työtehtävien ja työhön kuulumattomien vapaa-ajantehtävien välillä voidaan tehdä muun muassa sillä, kuuluuko tehtävä työnantajan direktio-oikeuden piiriin. Jos työsuhteinen toimittaja kirjoittaa blogia vapaa-ajallaan omille nettisivuilleen, hän ei todennäköisesti ole työtehtävissä. Jos hän kirjoittaa blogia työnantajan netti-sivuille yhteisymmäryksessä esimiehensä kanssa, kyse on työtehtävästä. Free-lance toimittajan osalta erottelukriteerinä voidaan pitää sitä, saako hän tehtävästään palkkion tai tutkijan kohdalla voidaan arvioida sitä, koskeeko blogi hänen tutkimusalaansa.

Oikeusministeriö yhtyy lausunnon antajiin siinä, että uudenlaiset työn tekemisen muodot hämärtävät perinteistä työn tekemisen käsitettä. Lainsäätäjät ei kuitenkaan voi laillisuusperiaatteesta huolimatta ottaa lain säännöksessä tai lain esitöissä tyhjentyvästi kantaa erilaisiin rajatapauksiin, vaan säännöksen soveltaminen jää aina osin oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Tämä ei ole kuitenkaan poikkeuksellista,

vaan vastaavanlainen yksittäistapauksittain arvioitava käsite on syyteioikeusäännöksissä vakiintuneesti mainittu erittäin tärkeän yleisen edun käsillä olo.

Lausunnot eivät anna aiheutta muttaa ehdotettua lain säännöstä. Lakivaliokunta voinee mietinnössään todeta, että syyteioikeuden sääntelyssä kysymys ei ole rangaistavan ja rankaisemattoman menettelyn rajanvedosta, mikä on laillisuusperiaatteen ydinasia. Lisäksi valiokunta voinee mietinnössään todeta, että erityisesti uudenlaiset työn tekemisen muodot hämärtävät perinteistä työn tekemisen käsitettä. Uudenlaisten tai epätyypillisten työn tekemisen muotojen osalta viime käsin rajanveto jää oikeuskäytännössä tehtäväksi. Valiokunta voinee myös – jos katsoo tarpeelliseksi – nostaa mietinnössään esiin edellä mainittuja arvioinnin edellytyksiä sekä esimerkkejä selventääkseen työtehtävän käsitettä eräissä tilanteissa.

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi kiinnittää huomiota erityisesti sosiaalisen median alustoilla toimiviin nuoriin vaikuttajiin, jotka voivat olla merkittäviä yhteiskunnallisia äänenkannattajia, mutta joilla ei ole välttämättä virallista työnantajaa tai luottamustoimea sekä lisäksi henkilöihin, jotka vasta pyrkivät luottamustehtäviin.

OM: Lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluu iästä riippumatta henkilö, jonka voidaan katsoa suorittavan työtehtävää. Esitys ei edellytä, että henkilöllä olisi työnantaja. Sosiaalisessa mediassa nuori yleensä toimii yksityishenkilönä aivan kuten somessa vaikuttava, vapaa-ajallaan siellä toimiva täysi-ikänenkin. Samoin luottamustehtävään vasta pyrkivä toimii yksityishenkilönä. Julkinen intressi suojata tällaista toimintaa ei ole yhtä vahva kuin työtehtävien ja julkisten luottamustoimien osalta. Syyteioikeutta ei ole myöskään tarkkarajaisuuden vaatimusten vuoksi mahdollista säännellä eri tavalla henkilön vaikuttavuuden tai vaikutusvallan mukaan. Julkisen intressin painavuus ja ehdotettujen tilanteiden erityispiirteet ovat ehdotettujen rajausten taustalla, ja ne ovat perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia esityksen tavoitteiden kannalta. Lausunto ei anna aiheutta muuttaa lakiehdotusta

Suomen poliisijärjestöjen liitto ry ja Poliisihallitus katsovat, että maalittamisen kohteeksi voivat joutua kohdehenkilön lisäksi tai hänen sijaansa myös hänen läheisensä. Tätä seikkaa ei ole huomioitu hallituksen esityksessä. Syyteioikeuden muuttamista tulee tarkastella myös läheisen kautta tapahtuvan vaikuttamisen tilanteissa.

OM: Laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistössä säädetään, että laittomasta uhkauksesta tuomitaan se, joka uhkaa toista rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhatulla on perusteltu syy omasta tai *toisen puolesta* pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa. Lain esitöiden valossa on selvää, että rikoksen täyttää myös uhkaus, joka koskee kolmannen henkilön, esimerkiksi uhatun läheisen, henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden vaarantamista (HE 94/1993 vp, s. 110/II). Voimassa oleva syyteioikeussäännös ei erottele sitä, mikä sisältö uhkauksella on eli onko asianomistajaa uhattu häneen itseensä tai hänen läheiseensä kohdistuvalla rikoksella. Myös ehdotetussa syyteioikeussäännöksessä uhkaus kohdistuu henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi (tekijän motiivi), mutta uhkauksen sisältö määräytyy laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön mukaan. Teko olisi siten virallisen syytteen alainen, jos uhkaus kohdistuu työ- tai julkista luottamustehtävää suorittavaan henkilöön, mutta uhkauksessa uhataan joko häneen itseensä tai hänen läheiseensä kohdistuvalla rikoksella. Lausunto ei anna aiheutta muuttaa lakiehdotusta, mutta lakivaliokunta voisi halutessaan mainita asiasta mietinnössään.

SAK ry kommentoi ehdotusta, jonka mukaan työpaikan henkilöstön väliset teot eivät ole virallisen syytteen alaisia. Koska toisen työnantajan palveluksessa olevat vuokratyöntekijät ovat työpaikan

ulkopuolisia tahoja, perusteluja olisi lausujan mukaan syytä täydentää niin, että vuokratyöntekijän käyttäjäyrityksen työntekijään kohdistama laiton uhkaus todetaan selkeästi virallisen syyteoikeuden piiriin kuuluvaksi.

OM: Lakivaliokunta voi halutessaan selkeyttää asiaa mietinnössään.

SAK ry:n mukaan eräät työn suoritustavat kuten vapaaehtoistyö tai yhdistystoiminnassa tehtävä vastikkeeton työ on edelleen ehdotuksen ulkopuolella. Nämä työn suoritustavat lisääntyvät yhteiskunnassa merkittävässä määrin, joten näissä työtä suorittavien henkilöiden asemaa tulisi jatkossa selvittää. **Professori Terttu Utraisen** mukaan vapaaehtoistyö tulisi jotenkin huomioida, vaikka siten että se voi perustua sopimukseen.

OM: Esityksen tarkoituksena on suojata työtehtävän häiriötöntä suorittamista ja antaa suojaa julkisia luottamustehtäviä hoitaviin kohdistuvaa uhkailua vastaan yhteiskunnallisen päätöksenteon ja keskustelun turvaamiseksi. Julkinen intressi säättää tällaiseen toimintaan kohdistuva laiton uhkaus virallisen syytteen alaiseksi on erityisen painava. Julkinen intressi ei ole yhtä painava, kun kyseessä on vapaa-ajan toiminta, jollaisena vapaaehtoistoimintaa ja vastikkeetonta yhdistystoimintaa voidaan pitää. Esityksen rajaus on perusteltu ja hyväksyttävä. Lausunto ei anna aihetta muuttaa esitystä.

Julkinen luottamustehtävä

Suomen Keskusta r.p, Kansallinen kokoomus r.p, Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p – Svenska folkpartiet i Finland r.p, Vihreä liitto, r.p, Suomen kristillisdemokraatit r.p kannattavat ehdotusta siitä, että laiton uhkaus olisi virallisen syytteen alainen rikos, jos se kohdistuu julkista luottamustehtävää suorittavaan. **Kristillisdemokraatit r.p** korostaa myös sananvapauden merkitystä. **Perussuomalaiset r.p** katsoo, että rikoslain 25 luvun 9 §:n esitetty muutos on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen erityisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, johon sisältyy myös vaatimus rikossäännöksen täsmällisyydestä.

OM: Sananvapauden suojaa on laajalti käsitelty esityksen perusteluissa s. 6-8 ja jaksossa 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotus täyttää laillisuusperiaatteen edellyttämän täsmällisyysvaatimuksen. Syyteoikeussäännökset eivät kuulu laillisuusperiaatteen ydinalueeseen. Tämä vastaa myös asiantuntijoina kuultavina olleiden oikeusoppineiden näkemystä, joiden esittämät huomiot lakivaliokunta voi ottaa mietinnössään esiin. Sisäministeriön työryhmän ehdotuksia maalittamisesta arvioidaan valtioneuvoston piirissä. Lausunnot eivät anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Suomen kuntaliiton lisälausunto: Lakivaliokunnan kuulemistilaisuudessa nousi esille kysymyksiä kuntalain mukaisesta velvollisuudesta toimia julkista luottamustehtävää hoitavaan kohdistuvassa laitottomassa uhkauksessa. Voiko ilmoituksen teko politisoitua? Kuntaliitto toteaa, että kunnanhallituksella on mahdollisuus saattaa luottamushenkilöön tai luottamushenkilöryhmään kohdistuva uhkaaminen syyttäväviranomaisen tietoisuuteen. Kyse on kunnanhallituksen oikeudesta, ei velvollisuudesta. Lähtökohtaisesti kunnanhallituksen toiminta käytännössä edellyttäne, että se tehdään asianomistajan suostumuksella. Kunnanhallituksen mahdollisuus toimia ei edellytä kuntalain muutosta. Samoin **professori Olli Mäenpää**. Professori Mäenpää toteaa, että politisoitumismahdollisuutta arvioitaessa on paikallaan lähteä siitä, että syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta (L Syyttäjälaitoksesta 10 §) ja esitutkinnassa noudatetaan syyttömyysolettamaa. Lisäksi perätöntä lausumaa koskevat rikoslain 15 luvun rangaistussäännökset

OM: Oikeusministeriön käsitys vastaa kuntaliiton sekä professori Mäenpään lausunnoissa lausuttua.

Rikosilmoituksesta, esitutkinnasta, esteellisyydestä ja osallisuudesta

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi katsoo, että moni laitton uhkaus ei tule koskaan poliisin tietoon, jollei rikosilmoituksen tekemisen kynnystä voida madaltaa. Käytännössä nuoren pitää itse tehdä rikosilmoitus saamastaan uhkauksesta, koska häirintä tapahtuu usein sosiaalisessa mediassa ja nuoren on kerättävä siitä todisteet, kuten yksityisviesteistä otetut kuvakaappaukset. Myös uhkauksia saaneiden henkilöiden saamaan riittävään tukeen on kiinnitettävä huomiota.

OM: Rikosilmoituksen voi kuka tahansa tehdä epäilemästään rikoksesta, esimerkiksi nuoren lisäksi hänen lähisukulaisensa. Ilmoituksen tekijän ei tarvitse osata arvioida minkä rikostunnusmerkistön teko mahdollisesti täyttäisi. Jotain kautta viranomaisen on kuitenkin saatava teosta ilmoitus, koska viranomaisilla ei ole pääsyä nuoren yksityisviesteihin ilman rikosepäilyä. Esityksen s. 21 kerrotun mukaisesti laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttymisen kannalta on rikosilmoituksen saapumisen jälkeen keskeistä kuulla asianomistajaa muun muassa siitä, että asianomistajalla on ollut perusteltu syy pelätä oman tai toisen henkilön turvallisuuden olevan vaarassa. Myöskään näytön hankkiminen teosta ei useinkaan onnistu ilman asianomistajan eli uhatun myötävaikutusta rikoksen esitutkinnassa. Myötävaikuttaminen tutkintaan on uhatun oman edun mukaista. Esityksen jaksossa 2.3. on selostettu uhrin asemaa koskevia säännöksiä mm. oikeutta saada avustaja ja asianomistajan suojelua rikosprosessissa. Lausunto ei anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Apulaisprofessori Tatu Hyttinen toteaa, että koska syyteoikeuden käsillä olo voisi riippua tekijän tarkoitustahallisuudesta (uhkaillaan työtehtävän tai luottamustehtävän vuoksi), tuomioistuimet voivat joutua arvioimaan tekijän tarkoitusta ja motiiveja pohtiessaan sitä, onko syyttäjällä asiassa syyteoikeus. Syyteoikeuden puute johtaa syytteen hylkäämiseen. Tämä ei ole kustannustehokasta.

OM: Syyteoikeus määrittää sen, kuka saa toimia rikosjutussa kantajana eli kenellä on oikeus nostaa rikoksesta syyte ja ajaa sitä tuomioistuimessa. Syyteoikeus on asiavaltuuden eli -legitimaation alaan kuuluva ehdoton prosessinedellytys, joka tuomioistuimen on tutkittava. Yleensä katsotaan, että syyteoikeuden puutteen vuoksi syyte on jätettävä tutkimatta (näin esim. Fokus, Rautio 1997b, s. 428 – 433 ja siellä mainitut oikeustapaukset yleisen erittäin tärkeän edun vaatimuksesta syyteoikeussäännöksissä). Oikeuskirjallisuudessa on tosin myös katsottu, että syyte pitäisi näissä tapauksissa hylätä.

Jos tuomioistuin jo aikaisessa vaiheessa, tutkimatta asiaa täydessä laajuudessaan, jättää asian syyteoikeuden puuttumisen vuoksi tutkimatta, sen ei silloin tule ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen. Syytteen hylkäävän tuomion negatiivisesta oikeusvoimavaikutuksesta seuraisi, ettei samaa asiaa voida tutkia uudestaan, kun taas tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen muu syyteoikeuden omaava voisi nostaa syytteen.

Lukuisissa rikoslain syyteoikeussäännöksissä käytetään virallisen syytteen edellytyksenä erittäin tärkeän yleisen edun käsitettä, johon tuomioistuin ei yleensä voi ottaa kantaa heti oikeudenkäynnin alussa, vaan vasta koko oikeudenkäyntiaineiston vastaanotettuaan. Uhkaaminen työtehtävän tai luottamustehtävän hoitamisen vuoksi voidaan arvioida olevan valtaoassa tapauksia tätä selkeämpi syyteoikeuden edellytys, jossa tekijän motiivi uhkauksen sisällön perusteella voidaan varsin pitkälle selvittää jo esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Ehdotettu laittoman uhkauksen syyteoikeussäännöksen sanamuoto työtehtävään kohdistuvan uhkauksen osalta vastaa voimassa olevaa lievän pahoinpitelyn syyte-

oikeutta koskevaa rikoslain 21 luvun 16 §:n 3 kohtaa, joka tuli voimaan vuonna 2011. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että voimassa olevan lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännöksen soveltamiseen olisi syyttämisen- ja oikeuskäytännössä liittynyt ongelmia.

Nyt käsillä oleva ehdotus ei muuta syyteoikeutta koskevia yleisiä rikosprosessuaalisia periaatteita eikä lausunto anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Professori Päivi Korpisaari katsoo, että esitutkinnassa tulisi myös huolehtia rikosten uhrien informoisesta niin, että he ymmärtävät, että jos he ovat esitutkinnassa ilmoittaneet, että eivät vaadi rangaistusta, he eivät voi vaatia sitä enää myöhemminkään, jos oikeus katsoisi, ettei uhkaus ole kohdistunut uhuriin hänen työtehtäviensä vuoksi (ROL 1:16).

OM: Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 16 §:n 1 momentin mukaan jos asianomistaja peruuttaa syyttämispöytäkirjansa, hänellä ei sen jälkeen ole oikeutta esittää rikoksen johdosta syyttämispöytäkirjansa. Jos asianomistaja peruuttaa syytteensä taikka luopuu syytteen nostamisesta tai ajamisesta, hän menettää syyteoikeutensa.

Asianomistaja voi sekä asianomistajarikosta että virallisen syytteen alaista rikosta koskevassa asiassa yksipuolisella tahdonilmaisella luopua syyteoikeudestaan. Asianomistajan esitutkinnassa antama ilmoitus siitä, ettei hän siinä yksilöidyn teon johdosta vaadi rangaistusta, tarkoittaa yleensä luopumista syyteoikeudesta. Asianomistaja ei voi syyteoikeudesta luopumisen jälkeen yhtyä virallisen syyttäjän mahdollisesti nostamaan syytteeseen. Syyteoikeudestaan luopunut asianomistaja säilyttää kuitenkin oikeutensa vaatia vastaajalta korvausta tämän rikoksella aiheuttamasta vahingosta ja häntä voidaan jonkun asianosaisen tai oikeuden aloitteesta kuulla asiassa todistelutarkoituksessa.

Rikoksen uhrin oikeuksia ja asemaa koskee rikosuhridirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättökseen 2001/220/YOS korvaamisesta), joka on kansallisesti täytäntöön pantu muun muassa esitutkintalain säännöksiin.

Esitutkintalain 11 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle asianomistajan rikoksesta epäiltyyn kohdistaman rangaistusvaatimuksen ja sen peruuttamisen merkityksestä, jos vaatimus on edellytyksenä esitutkinnan toimittamiselle tai jatkamiselle.

Asianomistajalle kuulustelun yhteydessä ilmoitettavista edellä mainituista asioista ja ilmoituksista tehdään merkintä kuulustelupöytäkirjaan. Oikeusministeriö on valmistellut myös Tietoa rikoksen uhrin oikeuksista -esitteen, joka jaetaan asianomistajille kuulustelun yhteydessä. Poliisihallituksen ohjeen mukaan poliisin on annettava rikoksen uhrille Tietoa rikoksen uhrin oikeuksista -esite.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2002:12 oli kysymys siitä, oliko henkilö menettänyt ROL 1:16 nojalla syyteoikeutensa, kun hän oli esitutkinnassa ilmoittanut, ettei hänellä ole asiassa rangaistusvaatimusta. Korkein oikeus korosti, että asianomistaja ei saa tietämättään menettää syyteoikeuttaan ja sen käyttämiseen liittyviä oikeuksiaan. Tuomioistuimen on, silloin kun aihetta siihen ilmenee, tapauskohtaisesti arvioitava, vastaako se, mitä asianomistaja on esitutkinnassa ilmoittanut rangaistusvaatimuksestaan tutkittavana olevassa asiassa, hänen tarkoitustaan.

Lainsäädäntö on asianomistajan oikeuksia koskevan tiedonsaannin kannalta kattavaa eikä lausunto anna aihetta lisätoimiin.

Suomen syyttäjähdistys ry:n ja **Akava ry:n** mukaan esityksessä on jäänyt pohtimatta se, miten säännös vaikuttaa asianomistajan esteellisyyteen. KHO 2019:76 mukaan virkamiehen hallinnon asiakaasta tekemä sellainen tutkintapyyntö, jossa virkamies on asianomistajana, voi vaarantaa luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tapaus koski virkamiehen toimimista viranomaisen puolesta hallintoasian tuomioistuinkäsittelyn aikana. Hallintolakia vastaavat esteellisyysperusteet on kirjattu myös esitutkintalain 2 luvun 8 §:ään. Tämä on syyttäjähdistyksen mukaan yksi syy siihen, miksi virkamiehiä yritetään provosoida tekemään rikosilmoituksia ja myös syy siihen, miksi he saattavat jättää rikosilmoituksen tekemättä. Yhdistys kuitenkin toteaa, että säätämällä teko virallisen syytteen alaiseksi parannetaan tätäkin tilannetta.

OM: Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen hallintoasiassa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta (kuin pykälässä edellä luetellusta) erityisestä syytä vaarantuu. Esitutkintalain 2 luvun 8 §:n 1 momentin 7 kohdassa on vastaava säännös esitutkintavirkamiehen osalta. Hallintolain esitöiden mukaan tapauskohtaisesti olisi arvioitava tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies (HE 72/2002 vp., s. 88-89). Viitattu KHO 2019:76 selventää tätä harkintaa osaltaan. Puolueettomuuden vaarantuminen on esitutkintalain esitöissä (HE 222/2010 vp, s. 172-175) liitetty muun muassa virkamiehen asiakkaastaan tekemään rikosilmoitukseen/tutkintapyyntöön.

Virkatoimien häirintä virkamiehen kunniaa ja yksityisyyttä loukaten on selvitysten mukaan lisääntynyt. Virkamiehen tai hänen työnantajansa tarkoituksellinen provosoiminen tekemään rikosilmoitus, jotta virkamies tulisi vireillä olevassa hallintoasiassa (esim. ympäristölupa-asiassa) esteelliseksi, liepee kuitenkin edelleen harvinaista suhteutettuna hallintoasioiden määrään. Provosoiminen ei myöskään voi estää esimerkiksi lupa-asian käsittelyä hallinnollisesti, koska hallintolain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Laittoman uhkauksen säätäminen virallisen syytteen alaiseksi ei muuta nykytilaa mahdollisen esteellisyyden syntymisen osalta. Esteellisyyden syntyminen on seikka, jota asianomistajan ja hänen työnantajansa on yhdessä rikosilmoitusta harkitessaan arvioitava haittojen ja hyötyjen valossa aivan kuten nykyäänkin. Hallintolain ja esitutkintalain säännökset virkamiehen puolueettomuudesta ja sen vaarantumisesta ovat nyt käsillä olevaa esitystä laajempi kokonaisuus, johon tällä esityksellä ei ole tarkoituksenmukaista puuttua. Lausunto ei anna aiheutta muutusta esitystä.

Suomen syyttäjähdistys ry:n mielestä esityksessä esitetty näkemys rikoslain osallisuutta koskevista säännösten soveltumisesta maalittamiseen on virheellinen ja lakivaliokunnan tulisi esittää esityksestä poikkeava näkemys.

OM: Esityksen perusteluissa (s. 35-36) on kuvailtu usean eri tekijän toimesta tapahtuvaa uhkailua, ja viitattu lyhyesti rikoslain voimassa oleviin osallisuussäännöksiin ("Useamman henkilön toteuttamaa koordinoitua uhkailua sisältävää toimintaa ja niihin liittyviä vastuukysymyksiä voidaan kuitenkin arvioida hyödyntämällä rikoslain 5 luvun osallisuussäännöksiä"). Osallisuussäännökset tulevat luonnollisesti sovellettaviksi niissä mainittujen edellytysten täytyessä ja esitys viittaa vain tätä koskevaan arviointiin. Syyttäjähdistys tuskin tarkoittaa, etteikö osallisuussäännöksiä lain edellytysten täytyessä voitaisi ja myös tulisi soveltaa. Lausunto ei anna aiheutta poiketa esityksessä esitetystä.

Resurssit

Valtakunnansyyttäjän toimisto kiinnittää huomiota syyttäjälaitoksen riittävään resurssointiin ja **Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry** poliisin täydennyskoulutukseen sekä riittäviin resursseihin. **Poliisihallitus** toistaa hallituksen esitykseen sisältyvät kustannusarviot.

OM: Valtakunnansyyttäjän toimistoon, sisäministeriöön, poliisihallitukseen ja tuomioistuinvirastoon on oltu yhteydessä esityksen taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia viranomaistoimintaan arvioitaessa ja ne on esitetty esityksen perusteluissa ko. tahojen ilmoittamina.

Lakiehdotuksen ulkopuolisia ehdotuksia muista mahdollisista toimista

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry, Suomen poliisijärjestöjen liitto ry, sisäministeriö, valtakunnansyyttäjän toimisto, Suomen syyttäjähdistys ry, Suomen tuomariliitto ry, Suomen nuorisolan kattojärjestö Allianssi, Poliisihallitus, Akava ry, Kuntaliitto ry, Lakimiesliitto ry, Asianajajaliitto ry, Kansallinen kokoomus r.p, Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p – Svenska folkpartiet i Finland r.p, Vihreä liitto, r.p, pitävät lakiehdotusta laittoman uhkauksen syyteoikeuden muuttamisesta yksinään riittämättömän toimenä ja katsovat, että maalittamiseen liittyviä lainsäädäntömuutostarpeita tulee jatkossa selvittää. **Vihreä liitto r.p** kannattaa sisäministeriön asettaman työryhmän raportin (Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen, Työryhmäraportti, Sisäministeriön julkaisuja 2021:3) ehdotusten toteuttamista ja siinä mainittua tutkimushanketta maalittamisesta.

OM: Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskauden aikana toteutetaan poikkihallinnollisesti toimenpiteitä, joilla puututaan nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä. Hallitusohjelman mukaan turvataan edellä mainittujen rikosten torjuntaan ja selvittämiseen riittävät resurssit sekä osaaminen ja edistetään syrjintä- ja viharikostilanteen systemaattista seurantaa kansallisesti ja kansainvälisesti. Valtioneuvostossa on vireillä useita toimia kyseisen kirjauksen johdosta, joista osa on EU-liitännäisiä.

Useita nykyisiä rangaistussäännöksiä voidaan soveltaa maalittamiseen. Rikoslaisissa säädetään rangaistaviksi esimerkiksi virkamiehiin kohdistuvat rikokset, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ja vainoaminen. Myös kunnianloukkaus, julkinen kehottaminen rikokseen, laitton uhkaus, tietosuojarikos, ilkivalta ja viestintärauhan rikkominen ovat rangaistavia.

Oikeusministeriö lähetti alkuvuodesta 2020 epävirallisen kyselyn yhdeksälle EU:n jäsenvaltiolle maalittamisesta. Kyselyn vastauksista ilmeni, että maalittaminen on jäsenvaltioissa yleisen keskustelun alainen ilmiö, mutta yhdessäkään kyselyyn vastanneesta jäsenvaltiosta ei ole maalittamista koskevaa erillistä rikossäännöstä.

Valtioneuvoston kanslian asettama selvityshenkilö OTT, käräjätuomari Mika Illmanin teki maalittamisen säädöspohjaa koskevan selvityksen arvioinnin, joka julkaistiin joulukuussa 2020.

Sisäministeriön poliisiosasto asetti 20.5.2020 maalittamisen vastaisten toimien tehostamistyöryhmän (SMDno-2020-848) jonka mietintö julkaistiin 11.2.2021. Työryhmä on tarkastellut maalittamista laajana, hallinnonalojen rajat ylittävänä ja yhteiskunnan eri osa-alueisiin kohdistuvana ilmiönä. Työryhmä esittämää useita poikkihallinnollisia ehdotuksia maalittamisen estämiseksi. Työryhmä on laatinut työnsä pohjaksi maalittamisen määritelmän.

Oikeusministeriössä on käynnissä Tiedolla vihaa vastaan –hanke, jonka tavoitteena on viharikosten ja vihapuheen vastaisen työn tehostaminen. Yhtenä hankkeen tavoitteena on kehittää viharikosten seuranta, ja löytää tarkoituksenmukaisin malli seurata viharikosten etenemistä. Osana hanketta Poliisi-ammattikorkeakoulu tekee selvityksen viharikosten etenemisestä rikosprosessissa.

Komissio on vuoden 2021 työohjelmassaan ilmoittanut antavansa aloitteen perussopimukseen SEUT 83 artiklaan sisältyvän ns. eurorikosten luettelon laajentamiseksi koskemaan viharikoksia ja vihapuhetta, myös verkossa esiintyvää vihapuhetta. SEUT 83 artiklassa luetellaan rikollisuuden alat, joilla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa direktiivejä, joilla säädetään rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisen tarpeen. SEUT 83 artikla antaa mahdollisuuden lisätä yllämainittuun listaan uusia rikollisuuden aloja rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella. Päätös tästä on tehtävä neuvostossa yksimielisesti, ja päätökselle tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä. Yllä mainittua mahdollisuutta laajentaa EU:n toimivaltaa uusille rikollisuuden aloille ei ole aikaisemmin esitetty tai käytetty.

Oikeusministeriön vastineen erillisessä kohdassa on selostettu myös komission 15.12.2020 antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen).

Maalittamisesta on hallitusohjelman kirjaukseen liittyen vireillä useita hankkeita, joissa ehdotetut toimet tulevat erillisen arvioinnin kohteeksi. Lausunnoissa esitetty ei anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Suomen syyttäjähdistys ry katsoo, että tulisi vakavasti pohtia sitä, että myös mahdollisesti täyttyvä kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen sekä viestintärauhan rikkomissäännökset olisivat virallisen syytteen alaisia, kun ne kohdistuvat työtehtävissä olevaan tai luottamushenkilöön. Näin myös **Poliisihallitus, Akava ry, Kuntaliitto ry, Lakimiesliitto ry, apulaisprofessori Tatu Hyttinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ. Valtakunnansyyttäjän toimisto ei kannata** kunnian ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisen syyteoikeuden muuttamista tässä vaiheessa, vaan syyteoikeusjärjestelyjä voisi olla perusteltua arvioida sananvapauslain tarkistamisen yhteydessä.

OM: Esityksen jaksossa 5.1 s. 28-29 on selostettu miksi nyt käsillä olevassa esityksessä ei ehdoteta syyteoikeusäännösten muuttamista kunnianloukkausrikoksissa eikä yksityiselämää koskevaan tiedon levittämisessä. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos, joka loukkaa välillisesti myös henkeä ja terveyttä. Suojeltavana oikeushyväne kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavassa tiedon levittämisessä on puolestaan yksilön integriteetti ja intimitteetti, jolloin on perusteltua, että oikeusprosessin eteenpäin vieminen niissä on lähtökohtaisesti asianomistajalla. Huomioon on myös otettava lakivaliokunnan aikaisempi pidättyväinen kanta syyteoikeutta koskevaan muutokseen esimerkiksi subjektiivisesti värittyneen kunnianloukkauksen osalta (ks. LaVM 21/2010 vp, selostettu esityksen jaksossa 2.2).

Laiton uhkaus on näihin rikoksiin verrattuna astetta moitittavampi teko, mitä kuvastaa jo eri teoista säädetyt rangaistusasteikot. Laittoman uhkauksen kaltainen väkivallalla tai rikoksella uhkaaminen ei voi olla yleiseltä kannalta hyväksyttävää tai ilmaisuna tulkintakysymys, vaan se on tilanteesta ja asiayhteydessä riippumatta selkeästi ei-hyväksyttävä teko. Kunnianloukkaukseen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämiseen liittyy sen sijaan teon hyväksyttävyyden arviointia ilmaisun asiayhteyden,

henkilön aseman tai ilmaisun sanamuodon tulkinnan valossa. Tätä kuvastavat jo voimassa olevissa rikoslain säännöksissä säädetyt rangaistavuutta rajaavat perusteet, joissa ilmaisut koskevat henkilön toimintaa politiikassa, elinkeinoelämässä, julkisessa virassa tai tehtävässä ja jotka ovat tarpeen yhteiskunnallisen asian käsittelemiseksi. Nämä erot ovat selkeästi nähtävissä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) oikeuskäytännössä, jossa on nähtävissä aste-ero toisaalta henkilön maineen suojelemisen ja toisaalta väkivallalla tai muulla rikokseen yllyttämisen uhalla.

Kunnianloukkauksen, yksityiselämää loukkaavan tiedon ja viestintärauhan loukkauksen subjektiivisen luonteen vuoksi ne ovat myös tekoja, jotka voivat soveltua sovittelussa käsiteltäviksi. Tavoitteena tulisi olla loukatun ja rikoksentehtäjän välisen asiallisen ja toista kunnioittavan keskusteluyhteyden saavuttaminen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan sovittelun käyttöä vahvistetaan oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi.

Viranomaisten tietoon tuli vuonna 2019 noin 4 600 kunnianloukkausta (mukaan lukien törkeä tekomuoto) ja noin 400 yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä (mukaan lukien törkeä tekomuoto) ja viestintärauhan rikkomisia vajaa 1 500 tapausta. Esitutkintaan tulevien tapausten määrä, jos kyseiset teot säädettäisiin virallisen syytteen alaisiksi - vaikkakin työtehtävissä ja julkisessa luottamustehtävässä oleviin rajoitettuna - saattaisi siten olla huomattava. Näin erityisesti, jos syyteoikeuden muutos entisestään lisäisi rikosilmoituksia viranomaisille.

Jos kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen säädettäisiin virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi, niihin sovellettaisiin sananvapauslain 24 §:n mukaista syyteoikeusjärjestelyä. Lain 24 § :n 1 momentin mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta virallisen syytteen alaisesta rikoksesta sekä tällaiseen rikokseen liittyvästä päätoimittajarikkomuksesta. Valtakunnansyyttäjä määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että valtakunnansyyttäjä jatkossa käsittelee työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi tapahtuneet, julkaistuihin viestiin perustuvat kunnianloukkausta tai yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevat syyteasiat säännönmukaisesti näitä rikoksia koskevien syyteasioiden merkittävän määrän vuoksi. Tältä osin on huomattava, että valtakunnansyyttäjäntoimisto ei asiantuntijalausunnossaan lakivaliokunnalle tässä vaiheessa kannata ko. rikosten syyteoikeusjärjestelyjen muuttamista, vaan edellyttää sananvapauslain kokonaisarviointia.

Sananvapauslain 24 §:n mukaisen syyteoikeusjärjestelyn muuttamisessa on kyse periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta. Tällaista muutosta ei ole perusteltua tehdä pistemäisesti muutaman, mutta sitäkin yleisemmän sananvapausrikoksen osalta.

Suomen Syyttäjäjyhdistys ry ja Lakimiesliitto ry ehdottavat virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevan rikoslain 16 luvun 1 §:n 3 kohdan muuttamista lisäämällä siihen maininnan ” tai uhkaa käyttää väkivaltaa”. Kohta koskee virkatoimen kostamista jälkikäteen. Nyt säännöksen kohta pitää sisällään vain väkivallan käyttämisen. Kohdat 1 ja 2 pitävät sisällään myös uhkaamisen väkivallalla.

OM: Rikoslain 16 luvun 1 §:n 1 momentin virkamiehen väkivaltainen vastustamisen 1-2 kohdan tarkoituksena on suojata virkatoimen suorittamista ja julkisen vallan käyttämistä. Niissä uhkailu rinnastetaan väkivallan käyttöön, koska myös uhkailemalla voidaan pyrkiä estämään rikosnimikkeen mukaisesti kyseinen virkatoimi. Suojelun kohde on siten ensi sijaisesta julkista valtaa käsittävän virkatoimen häiriötön suorittaminen. Virkamiehen terveydelle tai henkilökohtaiselle turvallisuudelle annetaan sen sijaan suojaa rikoslain muiden yleisten säännösten nojalla.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säännellään virkatoimen tekemisen jälkeisistä tapahtumista (kostamisesta), joissa ei enää ole kyse (jo tehdyn) virkatoimen estämisestä tai sen vastustamisesta. Se, että pykälän 1 momentin 3 kohta koskee myös tekoja, joilla ei enää voida estää julkisen vallan käyttöä, johdetaan lain esitöiden mukaan siitä, että viranomaisen on julkisen vallan käyttämistä sisältävään virkatoimeen ryhtyessään voitava luottaa siihen, että hänellä on rikosoikeudellinen suoja myös jälkikäteen tapahtuvaa väkivallan käyttöä vastaan (HE 6/1997 vp, s. 62/I). Koska 3 kohta on säännöksen tarkoituksen kannalta jo lähtökohtaisesti poikkeuksellinen, on johdonmukaista, että se on säädetty rajoitetummaksi kuin edeltävät 1-2 kohdat. Lausunto ei anna aihetta muuttaa esitystä.

Suomen Ensihoidon kenttäjohtajat ry näkee keskeisenä ongelmana sen, että ensihoitohenkilöstöä ei väkivaltatilanteissa käsitellä viranomaisena, jonka vuoksi rangaistukset ensihoitohenkilöstöön kohdistuvista pahoinpitelyrikoksista tai laittomasta uhkauksesta ovat merkittävästi lievemmät kuin rikolaisissa määritellyt rangaistukset virkamieheen kohdistuvasta vastaavasta rikoksesta.

OM: Rikoslain 16 luvun 1 §:ssä tarkoitettu virkamiehen väkivaltainen vastustaminen liittyy pykälän rikostunnusmerkistöstä lähemmin ilmenevin tavoin julkisen vallan käyttöä sisältävään virkatoimeen. Se on siten virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevan rangaistussäännöksen keskeinen perustunnusmerkki. On perusteltua, että nimenomaan viranomaistoiminnan ytimeen kuuluvaa julkisen vallan käyttöä suojataan rikosoikeudellisesti erityisellä sääntelyllä. Rikoslain 16 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen rangaistussääntelyn soveltuvuuden kannalta ratkaisevaa tai riittävää ei ole teon kohteen asema virkamiehenä tai sen kohdistuminen viranomaistoimintaan. Virkamiehenkään niin kutsuttu tosiasiallinen toiminta ei ole julkisen vallan käyttämistä. Lausunto ei liity laittoman uhkauksen syyteoikeusjärjestykseen eikä anna aihetta muuttaa esitystä.

Akava ry:n mukaan jatkotyössä olisi selvitettävä työntekijän esimiehen tai muun työnantajan edustajan tekemän tutkintapyynnön tai muun ilmoituksen ja erityislaeissa säädettyihin salassapitovelvollisuuksiin liittyviä mahdollisia ongelmia.

OM: Lainsäädäntöön sisältyy lukuisia eri aloja koskevia salassapitosäännöksiä. Akava ry kuitenkin tarkoittanee mahdollisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan salassapitosäännöksiä tilanteissa, joissa rikosentekijä on asiakas/potilas. Rikosilmoitusta tehtäessä ei ole tarpeen paljastaa esimerkiksi uhkaajan potilastietoja tai muita luottamuksellisia asiakastietoja. Kuten Akava ry lausunnossaan toteaa, olennaista on se, millä tavoin työpaikoilla ohjeistetaan tutkintapyyntöjen tekemistä työnantajan, erityisesti esimiesten, toimesta. Myös esityksen perusteluissa s. 36 korostetaan, että rikosilmoitusten tekoa esimerkiksi hoitolaitoksissa tulisi harkita alakohtaisesti, ja huomiota on kiinnitettävä sisäiseen ohjeistukseen ja sen laadintaan asianomaisella toimialalla. Lausunto ei anna aihetta muuttaa esitystä.

SAK ry:n mukaan rikosvastuun viimekätisen toteutumisen kannalta olisi hyvä, jos työnantajalla olisi velvollisuus ilmoittaa poliisille esitutkintaan työpaikalla ilmi tulleet laittoman uhkauksen tilanteet.

OM: Työnantajan on perusteltua rikosilmoitusta tehdessään arvioida tilannetta kokonaisuudessaan, jolloin hänen tulee ottaa huomioon asianomistajan näkemys uhkauksen laadusta, tahto ja halukkuus rikosprosessin käynnistämiseen. Jos työnantajalle säädettäisiin velvollisuus tehdä rikosilmoitus, hän voisi joutua toimimaan vastoin uhatun tahtoa. Arvioitavaksi tulisi myös velvollisuuden rikkomisen seuraukset työnantajalle. Velvollisuus, joka mahdollisesti myös sanktioitaisiin, voisi muodostua kohuttomaksi työnantajan asemassa olevan kannalta.

Akava ry viittaa lisälausunnossaan valtion ja kunnan viranomaisia koskevaan erityissääntelyyn oikeusavun suhteen ja toteaa, ettei ole kohtuullista, että vastaavissa tehtävissä yksityisen sektorin työntekijä joutuu omalla kustannuksellaan hankkimaan oikeudellista apua työtehtäviinsä liittyvässä uhkailussa.

OM: Asiaa on selvitetty esityksen s. 13-14 ja 27-28. Rikoksen asianomistajan oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa. Lain 2 luvun 1 a ja 3 §:n mukaan tuomioistuin voi määrätä asianomistajalle myös tukihenkilön esitutkintaa ja, silloin kun asianomistajalla on vaatimuksia syyttäjän ajamassa asiassa, oikeudenkäyntiä varten vapautteen kohdistuvissa rikoksissa. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos.

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapulain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan oikeusapuun ei kuitenkaan kuulu avustaminen yksinkertaisessa rikosasiassa, jossa yleisen rangaistuskäytännön mukaan ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta tai jossa muutoin odotettavissa olevaan rangaistukseen ja asian selvitettyyn tilaan nähden syytetyn oikeusturva ei edellytä avustajan käyttämistä. Laittomiin uhkauksiin liittyvät näyttökysymykset esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa taikka verkkoympäristössä saattavat aiheuttaa sen, että tekojen luonteesta johtuen asioita ei aina voida pitää yksinkertaisina rikosasioina, vaan niihin tulee määrättäväksi oikeudenkäyntiavustaja nykyistä useammin. Avustajan määräämisten lisääntyminen riippuisi siten jatkossa siitä, miten avustajan määräämisen edellytyksiä käytännössä sovellettaisiin ehdotuksen kattamiin tapauksiin.

Laittoman uhkauksen säätäminen virallisen syytteen alaiseksi ei muuttaisi nykytilannetta edellä mainittujen oikeusapua, oikeudenkäynnissä avustamista tai lähestymiskieltoa koskevien lakien soveltamisen osalta. Lisäkustannuksia voi kuitenkin aiheutua, jos laittomien uhkausten tapausmäärät tuomioistuimissa merkittävästi lisääntyvät syyteoikeuden muutoksen mahdollisesti aiheuttaman ilmoitusalttuiden kasvun vuoksi. Tapausmäärien ja siten kustannusten mahdollista kasvua on vaikea arvioida, mutta kustannusten kasvua ei tässä vaiheessa arvioida esityksessä merkittäväksi.

Valtion palveluksessa olevin asianomistajiin sovelletaan lisäksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua lakia (269/1974). Vastaavan sääntelyn sisältää eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntanliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnan tai kuntainliiton varoista annettu laki (21/1984). Lakien soveltamisalaan kuuluu laiton uhkaus (HE 190/1986 vp, s. 6/I).

Kyseisen lainsäädännön nojalla valtio ottaa laeissa mainituin edellytyksin vastuulleen valtio/kuntatyöntekijöiden oikeusprosesseista aiheutuvia kustannuksia. Vastuuta voidaan luonnehtia työnantaja-vastuuksi valtion ja kunnan työntekijöihin kohdistuvassa väkivallassa ja uhkailussa. Esityksen yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa s. 24 on todettu, että myös yksityinen työnantaja voi halutessaan tukea asianomistajatyöntekijää oikeudellisen avustajan aiheuttamissa kustannuksissa virallisen syytteen alaisen rikoksen oikeusprosessissa. Oikeudellisen tuen tarve voi määrällisesti kasvaa oikeusprosessiin päätyvien tapausmäärien kasvaessa. Tällaisen tuen tarjoaminen ei kuitenkaan ole lakisääteistä, vaan yksityissektorin työnantajan harkinnassa. Tämän vuoksi oikeudellisen avun tarjoamisesta työntekijälle aiheutuvien kustannusten mahdollista kasvua yrityksille on esityksen mukaan vaikea arvioida. Lause ei anna aihetta muuttaa esitystä tai oikeusapua koskevaa lainsäädäntöä.

Professori Terttu Utraisen mielestä laitonta uhkausta koskevassa lainkohdassa (rikostunnusmerkistössä) tulisi tulevaisuudessa paremmin ottaa huomioon nykyisen sosiaalisen median vaikutus ja muuttaa tunnusmerkistö abstraktiseksi vaarantamisrikokseksi, vaikka sen uudistaminen ei liene tässä yhteydessä ajallisesti mahdollista. Myös **apulaisprofessori Tatu Hyttinen** täydentävässä lausunnossaan katsoo, että laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistöä voitaisiin arvioida vastaisuudessa. **Professori Olli Mäenpäälle valiokunta on esittänyt täydentävän kysymyksen KKO 2013:50 tapauksen merkityksestä ja vaikutuksesta esityksen suhteen.**

OM: Käsillä olevassa esityksessä ei muuteta laittoman uhkauksen tunnusmerkistöä, vaan ainoastaan syyteoikeussäännöstä. Myöskään professori Utriainen ei tätä tarkoita, vaan viittaa siihen, että tulevaisuudessa voitaisiin harkita ja arvioida myös laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön päivittämistä. Oikeusministeriön tietoon ei ole tullut laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön laajempaa akuuttia muutostarvetta, vaikka säännöksiä voi olla perusteltua aika ajoin arvioida muun muassa teknisen kehityksen valossa. Lausunto ei anna aiheutta muuttoa esitystä.

Esityksen perustelujen s. 9, 21, 34 ja 35 viitataan korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 2013:50. Päätökseen liittyy kolme oikeudellista kysymystä. Korkein oikeus totesi, että syyttäjällä oli oikeus nostaa syyte laittomasta uhkauksesta asianomistajien syyttämispynnön puuttumisesta huolimatta erittäin tärkeän yleisen edun perusteella, kun kyse oli valtioneuvoston jäsenen ja eduskunnan henkilöstöön kohdistuvasta laittomasta uhkauksesta (kohta 8). Kysymys oli myös sananvapauden rajoista poliittisen mielipiteen ilmaisun yhteydessä. Sallitun poliittisen arvostelun yhteydessä vastaaja oli kirjoituksessaan uhannut poliittisia päätöksentekijöitä hengen riistämällä yksilöimällä surmaamisen tekotavat. Korkein oikeus katsoi, että tällöin ei ole enää kysymys osallistumisesta kriittiseen julkiseen keskusteluun yhteiskunnallisista kysymyksistä eikä myöskään pakinatyyllisestä liioittelusta tai provokaatiosta tyylikeinona. Koska syytetyn kirjoitukseen sisältyvä uhkailu kohdistui perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, kirjoitukselle ei ollut perusteltua antaa sananvapauden suoja (kohta 14).

Kolmanneksi laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää uhkauksen arvioimista siltä pohjalta, että uhatulla henkilöllä on ollut omasta tai toisen puolesta perusteltu syy pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden olevan vaarassa. Valtioneuvoston jäsenten turvallisuudesta suojeluvastuussa olevat henkilöt olivat pitäneet uhkauksia vakavina. Sitä vastoin uhatut henkilöt itse eivät ole olleet tietoisia kirjoituksesta. Korkein oikeus totesi, että tämän tyyppisissä suojeluvastuutilanteissa rangaistavan käyttäytymisen ala saattaa olla liian kapea edellytettäessä, että uhatun itse tulee ottaa uhkaus vakavasti, eikä riittävänä pidetä sitä, että suojeluvastuussa oleva henkilö on pitänyt uhkausta tarpeeksi vakavana. Keskeisten poliittisten johtohenkilöiden henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuvilla uhkauksilla loukataan joka tapauksessa vakavalla tavalla myös demokraattista järjestelmää. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, että tulkinta, jonka mukaan laittoman uhkauksen tunnusmerkistö täytyisi myös tällaisessa tapauksessa, jossa uhkaus ei ollut tullut uhatun tietoon, olisi lain sanamuodon ulkopuolelle menevää laajentavaa tulkintaa syytetyn vahingoksi (kohdat 18-19). Korkein oikeus hylkäsi syytteen.

Korkein oikeus on tulkinnut voimassa olevaa laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön soveltumista ko. yksittäistapaukseen laillisuusperiaatteen valossa. Tapauksen valossa korostuu esityksen perusteissa (s. 21) mainituin tavoin se, että asianomistajan kuuleminen esitutkinnassa olisi jatkossakin aina tarpeen asian selvittämiseksi. Korkeimman oikeuden ratkaisulla ei ole vaikutusta esityksen syyteoikeutta koskevaan lakiehdotukseen.

Elinkeinoelämä ry EK näkisi tarpeelliseksi säätää Suomessa lähestymiskiellon tyyppisen uuden instrumentin, jolla suojattaisiin tiettyä fyysistä työpaikkaa ja kaikkia siellä työskenteleviä. Tätä useat työmarkkinajärjestöt esittivät yhdessä keväällä 2019, ja Ruotsi on parhaillaan säätämässä tällaisesta instrumentista laissa. Erityisesti asiakaspalvelualoilla tapahtuu toistuvaa häirintää, joka lähenee luonteeltaan laitonta uhkausta, mutta ei täytä sen tai välttämättä muunkaan rikoksen tunnusmerkistöä, eikä kohdistu kehenkään yksittäiseen työntekijään, vaan kaikkiin työpaikan työntekijöihin.

OM: Lähisuhdeväkivallan torjumiseksi säädetty lähestymiskieltolaki ei sovellu työpaikan tai yrityksen suojaamiseen. Lähestymiskiellolla voidaan suojata vain nimettyä luonnollista henkilöä, ei ennalta määrittelemätöntä ihmisjoukkoa. Myöskään Ruotsissa ei ehdoteta työpaikan ja sen työntekijöiden suojaamista lähestymiskiellolla, vaan uuden lain säätämistä tätä tarkoitusta varten. Suomessa tällaista hanketta ei ole hallitusohjelmassa eikä valmisteltavana. Ehdotus ei anna aihetta muuttaa esitystä.

Suomen syyttäjähdistys ry:n mielestä tulisi miettiä tuleeko keskustelupalstan ylläpitäjän vastuun olla suurempi. Näin myös **Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry.**

OM: Komissio antoi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Digitaalisia palveluja koskevan säädöksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Sen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvallisuudelle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti.

Tavoitteena on syventää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassaolevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen näiden palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia. Nämä huolellisuusvelvollisuudet (10-37 artiklat) ovat uusia ja niiden tavoitteena on edistää käyttäjien ja kuluttajien turvallisuutta verkossa. Valtioneuvosto on antanut asetusehdotuksesta eduskunnalle kirjelmän U 2/2021 vp. Verkkoympäristön vastuukysymyksiä on tarkoituksenmukaista säännellä ylikansallisilla toimilla, koska yritysten toiminta on rajat ylittävää.