

Olli Mäenpää
23.2.2021

Lakivaliokunnalle/Täydentävä lausunto

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

Laiton uhkaus ja KKO 2013:50

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen kohteena oli rikoslain 25 luvun 7 §:ssä määritellyn laittoman uhkauksen tunnusmerkistön toteutuminen. Laiton uhkaus on säännöksen mukaan teko, jossa 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.

KKO:n arvion mukaan laittoman uhkauksen tunnusmerkistö ei täyttynyt, koska asiassa ei ollut näytetty, että pääministerillä ja valtiovarainministerillä olisi ollut "perusteltua syytä omasta puolestaan pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan vakavassa vaarassa". Kysymys oli siten ensisijaisesti näytön arvioinnista ja rikosoikeudellisen lainalaisuusperiaatteen soveltamisesta. Laittomia uhkauksia sisältävä, internetissä julkaistu kirjoitus, ei ollut kirjoituksessa uhattujen ministerien itsensä tiedossa. Koska uhatut eivät tienneet uhkasta, heillä ei ollut rikoslaissa säädetyn tunnusmerkistön mukaista perusteltua syytä pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olleen vakavassa vaarassa. Näin ollen "tulkinta, jonka mukaan laittoman uhkauksen tunnusmerkistö täyttyisi myös tällaisessa tapauksessa, olisi lain sanamuodon ulkopuolelle menevää laajentavaa tulkintaa syytetyn vahingoksi".

Hallituksen esityksen arvioinnissa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksellä on merkitystä lähinnä siltä kannalta, että laittoman uhkauksen kohteen tietoisuudella esitetystä uhkasta on merkitystä myös esitutinnan vireillepanon kannalta. Riittäviä perusteita esitutinnan aloittamiselle ei ole vielä sillä perusteella, että tietoverkossa tai muuten julkisuudessa uhkaillaan rikoksella. Tällaisen uhkauksen kohteen pitää myös tietää siitä. Lisäksi uhkauksella pitää objektiivisesti arvioiden olla kohteen henkilökohtaista turvallisuutta vakavasti vaarantava vaikutus. Nämä laittoman uhkauksen tunnusmerkistöön sisältyvät kriteerit vaikuttavat todennäköisesti rajoittavalla tavalla aiheettomin tai kevein perustein tehtyjen rikosilmoitusten merkitykseen.

Rikosilmoituksen tekijätaho

Myös virallisen syytteen alaisen laittoman uhkauksen tutkiminen edellyttää käytännössä ilmoitusta poliisille. Oikeutta ilmoituksen tekemiseen ei ole tarkemmin määritelty tai rajoitettu. Lainsäädäntöön ei myöskään sisälly yleistä velvollisuutta ilmoittaa rikosepäilyistä. Poikkeuksellinen erityissäännös sisältyy vain kuntalain 85

§:n 2 momenttiin, joka edellyttää rikosilmoituksen tekemistä, jos luottamushenkilön epäillään syyllistyneen ilmeiseen virkarikokseen. Säännös ei kuitenkaan tule sovellettavaksi tässä yhteydessä, eikä sitä voida tulkita laajentavasti.

Kun on kyseessä epäily kunnan luottamushenkilöön kohdistuvasta laittomasta uhkauksesta, eikä luottamushenkilö itse tee ilmoitusta, ensisijaisena ilmoituksen tekijänä voidaan – myös luottamushenkilön asema poliittisena toimijana huomioon ottaen – pitää luottamushenkilön välitöntä taustatahoa. Tämä taho on lähinnä kuntalain 19 §:ssä tarkoitettu valtuustoryhmä. Vastaavasti ilmoituksen voi tehdä myös luottamushenkilön puoluejärjestö tai muu järjestö, johon luottamushenkilö kuuluu.

Ilmoituksen voi tehdä myös kunta tai sen toimielin, jossa luottamushenkilö toimii. Kunnan rooli on kuitenkin tässä suhteessa selvästi toissijainen. Kuten edellä on todettu, kuntalaissa ei ole säädetty nimenomasta ilmoitusvelvollisuutta tilanteessa, jossa kunnan luottamushenkilöön epäillään kohdistuneen laitton uhkaus. Ilmoituksen tekemättä jättämiseen ei siten myöskään voi kohdistua virkavastuu.

Kunnan toimielimellä ei edellä esitetyistä syistä ole oikeudellista velvollisuutta ottaa omasta aloitteestaan tai ulkopuolisen aloitteesta käsiteltäväkseen tällaisen rikosilmoituksen tekemistä koskevaa asiaa. Jos luottamushenkilö tai kuntalainen esittää pyynnön tai hakemuksen, että kunta tekee rikosilmoituksen, tällaisen asian käsittely on toimielimen harkinnassa.

Syyteoikeuden laajentaminen kohdennetusti

Hallituksen esityksen mukaan virallisen syytteen alaisuus koskisi vain laitonta uhkausta, jonka kohteena on henkilö hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Tällä tavoin kohdennetun syyteoikeuden laajentamisen perusteluna on sinänsä perustellulla tavalla tehostaa työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen.

Laitonta uhkausta koskeva virallisen syytteen alaisuus on sinänsä mahdollista määritellä myös ehdotettua laajempiin henkilöryhmiin tai poistaa sen rajoitukset kokonaan. Tällaisen muutoksen aiheellisuutta olisi kuitenkin paikallaan harkita huolellisesti, ja laajennus olisi valmisteltava erikseen ottaen huomioon syyteoikeutta koskevan sääntelyn yleiset linjaukset ja mahdollisen muutoksen vaikutukset.

Hallituksen esityksen suhde perustuslakiin

Yhdenvertaisuus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain 25 luvun 9 §:n vapauteen kohdistuvia rikoksia määrittelevää syyteoikeutta siten, että syyttäjällä olisi oikeus nostaa syyte laittomasta uhkauksesta, jos teko kohdistuu henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi. Ehdotettu sääntely merkitsee, että muihin henkilöryhmiin kohdistuvat laittomat uhkaukset kuuluisivat edelleen

asianomistajan syyteoikeuden piiriin. Sääntelyä on siksi mahdollista arvioida lähinnä sillä perusteella, olisiko se ongelmallinen perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 26/2017, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Yhdenvertaisuussäännös ei siten edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samankaltaisia (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Hyväksyttävän perusteen, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Syyteoikeutta koskevassa sääntelyssä on vakiintuneesti katsottu voitavan kohdistaa virallisen syytteen alaisuus erityisiin henkilöryhmiin, joiden suojan tarve on korostunut. Esimerkiksi lievä pahoinpitely on rikoslain 21 luvun 16 §:n mukaan virallisen syytteen alainen vain, jos sen kohteena on muun muassa alaikäinen tai henkilö hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikoksentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön (ks. myös RL 24:12,2, PL 110 §). Virallisen syytteen alaisuuden kohdistamiselle hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla työtehtävien ja julkisen luottamustehtävän vuoksi esitettyyn laittomaan uhkaukseen on esityksen perusteluissa esitetty varsin painavat ja hyväksyttävät perusteet. Ehdotettu sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista. Sen voidaan arvioida olevan asiallisessa ja kiinteässä suhteessa lain tarkoitukseen, eikä sitä voida pitää mielivaltaisena tai suhteettomana. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Sananvapaus

Laitonta uhkausta koskevalla rikosoikeudellisella sääntelyllä on merkitystä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Säännöksen mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia laittoman uhkauksen tunnusmerkistöön, jolla voi olla merkitystä sananvapauden kannalta. Ehdotetulla syyteoikeutta koskevalla

sääntelyllä ei sen sijaan ole suoranaista merkitystä sananvapauden perusoikeussuojan kannalta. Ehdotettua sääntelyä ei myöskään muuten voida pitää ongelmallisena perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Ehdotettu syyteoikeutta koskeva sääntely ei poikkea tästä vaatimuksesta. Ehdotettu sääntely ei siten ole ongelmallinen perusoikeutena turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä. Syyteoikeutta koskevaan sääntelyyn ei edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen liity tällaista epäselvyyttä.