

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 16/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 2 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta (HE 19/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Riitta Ollila.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- tutkijatohtori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Päivi Tiilikka
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia sekä vuoden 2014 alussa voimaan tulevia pakkokeinolakia ja poliisilakia. Rikoslakiin lisättäisiin uusina rikoksina viestintärauhan rikkominen ja vainoaminen. Viestintärauhan rikkomiseen syyllistyisi se, joka häirintätarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan huomattavaa häiriötä tai haittaa. Vainoamiseen syyllistyisi se, joka toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla oikeudettomasti vainoaa toista siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta.

Rikoslain sananvapausrikoksia koskevia säännöksiä muutettaisiin sananvapautta korostavaan suuntaan siten, että yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen jaettaisiin tavalliseen ja törkeään tekemuotoon, jolloin vankeus rangaistusuhkana kohdistuisi vain törkeään tekemuotoon. Kunnianloukkauksen ja törkeän kunnianloukkauksen tunnusmerkistöjä täsmennettäisiin ja kunnianloukkauksen tavallisesta tekemuodosta poistettaisiin vankeusuhka.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan muun muassa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PL 8 §), yksityiselämän suo-

jaan (PL 10 §) ja sananvapauteen (12 §). Esityksen perusteluiden jaksossa 2.2. on tehty selkoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamista

vaatimuksista ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Esitystä on valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioitava ennen muuta perustuslain 8 §:ssä ilmaistun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perustuslain 10 §:n yksityiselämää, kunniaa ja kotirauhaa koskevien säännösten sekä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta.

Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä (PeVL 41/2001 vp, s. 2/II). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Rikoslainsäädäntö on perinteinen keino, jolla oikeusjärjestys on konkreettisemmin suojannut yksityiselämää. Mainittu perustuslain 10 §:n 1 momentin säännös yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa edellyttääkin lainsäätäjän ylläpitävän te-

hokasta säännöksen turvaamien oikeushyvien suojaa (HE 309/1993 vp, s. 53/I).

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I).

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaa perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 57/II).

#### *Rikoslain 24 luvun 1 ja 1 a §*

Uuden, viestintärauhan rikkomista koskevan säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka häirintätarkoituksessa toistuvasti lähettää viestejä tai soittaa toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa. Viestien toistuva lähettäminen häirintätarkoituksessa loukkaa merkittäväällä tavalla perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa. Perustuslain 10 ja 22 §:n kannalta on perusteltua, että tällaista häiritsevää viestintää vastaan suojataan myös rikoslain keinoin. Valiokunnan käsi-

tyksen mukaan sääntely täyttää myös perustuslain 8 §:n asettamat vaatimukset rikostunnusmerkistön riittävästä täsmällisyydestä ja on siten valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

#### *Rikoslain 24 luvun 8—10 §*

Eesityksessä ehdotetaan tarkistuksia nykyisiin yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä ja kunnianloukkausta koskeviin rikoslain säännöksiin, jotka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan mainitun lausunnon antamisen jälkeen Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta useita langettavia päätöksiä, joissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Suomen näitä rikoslain säännöksiä soveltaessaan loukkaaneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta turvaavaa 10 artiklaa. Nyt käsillä olevien muutosehdotusten tarkoituksena on ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Rikoslain 24 luvun 8 ja 9 §:ään lisättäisiin uusi punnintasäännös, jonka mukaan yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä (RL 24:8.3) tai kunnianloukkauksena (RL 24:9.4) ei pidetä yleiseltä kannalta merkittävän asian käsittelemiseksi esitettyä ilmaisua, jos sen esittäminen, huomioon ottaen sen sisältö, toisten oikeudet ja muut olosuhteet, ei selvästi ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä. Lisäksi kunnianloukkauksrikoksen kvalifioiminen törkeäksi kunnianloukkaukseksi ei enää perustuisi siihen, että rikos tehdään joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai muuten toimittamalla tieto tai vihjaus lukuisten ihmisten saataville. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa näistä ehdotuksista.

Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen jaettaisiin tavalliseen ja törkeään tekemuotoon. Vankeusuhka liitettäisiin vain yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen ja kunnianloukkauksen törkeisiin tekemuotoihin (RL 24:8 a ja 10). Näissä tekemuodoissa edellytettäisiin, että rikoksella on aiheutettu suurta kärsimystä tai erityisen suurta vahinkoa ja että rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Lähtökohtaisesti vankeusrangaistus voi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisui-

jen mukaan tulla kysymykseen ilmaisuvapausrikkoksissa vain poikkeuksellisesti, erityisesti kun toisen henkilön perusoikeuksia on vakavasti loukattu, kuten esimerkiksi vihapuheen ja väkivaltaan yllyttämisen tapauksissa<sup>1</sup>. Ihmisoikeustuomioistuin on eräiden ratkaisujensa perusteluissa viitannut Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselmaan 1577 (2007) *Towards decriminalisation of defamation*, jossa mm. kehoitetaan jäsenvaltioita poistamaan vankeusrangaistukset kunnianloukkauslainsäädännöstä ilman aiheetonta viivytystä.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä mainitut esimerkit — vihapuhe ja väkivaltaan yllyttäminen — eivät sinänsä oikeastaan sovellu ehdotettujen kriminalisointien perusteluksi ottaen huomioon myös sen, että vihapuhe voi tulla nykyisin rangaistavaksi kansanryhmää vastaan kiihottamisena (RL 11:10) ja väkivaltaan yllyttäminen julkisena kehottamisena rikokseen (RL 17:1) tai joissakin tapauksissa laittomana uhkauksena (RL 25:7), joihin kaikkiin sisältyy vankeusuhka. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä sulje pois sitä ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöönkin sisältyvää mahdollisuutta, että vankeusuhka voi olla ilmaisuvapausrikkoksessa hyväksyttävä jonkin muun, vakavaan perusoikeusloukkaukseen liittyvän syynejä. Valiokunta kuitenkin korostaa tarvetta ottaa mainittujen törkeiden tekemuotojen soveltamiskäytännössä huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö vankeusrangaistukseen tuomitsemisessa.

#### *Rikoslain 25 luvun 7 a §*

Rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uutena rikoksena vainoaminen. Ehdotuksen mukaan rangaistavaa olisi toistuva uhkaaminen, seuraaminen, tarkkaileminen tai yhteyden ottaminen taikka muuten näihin rinnastettavalla tavalla toisen oikeudeton vainoaminen siten, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Teon tunnusmerkistö muodostuu siten

<sup>1</sup> Esim. EIT:n tuomio *Mariapori v. Suomi* 6.7.2010, tuomion kohta 67; EIT:n tuomio *Niskasaari ym. v. Suomi* 6.7.2010, tuomion kohta 77.

tekotapojen luettelosta, tekojen toistuvuudesta ja tekojen vakavuutta koskevasta edellytyksestä sekä menettelyn oikeudettomuusedellytyksestä.

Valiokunnan mielestä vainoamisen kriminalisoinnille on osoitettavissa yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyvät perusteet.

Ehdotetunkaltaista avointa tekotapaa ("...tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla...") on lähtökohtaisesti pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena (ks. PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Valiokunnan käsityksen mukaan vainoamisrikkoksen erityisluonteeseen kuitenkin kuuluu se, että vainoamisteot voivat olla varsin monentyyppisiä. Lisäksi tekninen kehitys voi merkitä uusia vainoamisen toteuttamistapoja kuten perusteluissa todetaan.

Säännökseen sisältyvä niin sanottua abstraktia vaaraa koskeva edellytys ("on omiaan aiheut-

tamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta") tarkoittaa perustelujen mukaan sitä, että vainotun pelko tai ahdistus on keskimääräisihmisen kannalta arvioituna — ottaen huomioon vainotun henkilöön liittyvät olennaiset seikat kuten hänen ikänsä tai erityinen haavoittuvuus — menettelyn tyyppillinen seuraus. Valiokunnan mielestä teon tunnusmerkistö kiinnittyy tältä osin objektiivisiin perusteisiin (vrt. PeVL 29/2001 vp, s. 4/I, PeVL 68/2010 vp, s. 5—6).

Tulkittaessa teon tunnusmerkistöä kokonaisuutena, toistuvuus- ja oikeudettomuusedellytykset mukaan lukien, valiokunta ei näe ehdotuksessa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 15 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölli /kesk
	Anna Kontula /vas	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.