

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia. Esityksen mukaan laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että teko olisi virallisen syytteen alainen, jos laitton uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksenteijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistuva uhkailu ja häirintä .....	3
2.2 Laiton uhkaus, soveltuvat muut rangaistussäännökset, tutkintavaltuudet ja esteellisyys .....	8
2.3 Uhrin asemaa koskevia säännöksiä.....	13
2.4 Syyteoikeus sananvapauslain mukaan .....	15
2.5 Työelämän lainsäädäntö.....	17
<i>Yhdenvertaisuuslaki</i> .....	17
<i>Tasa-arvolaki</i> .....	18
<i>Työturvallisuuslaki</i> .....	18
3 Tavoitteet .....	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	19
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	21
<i>Yhteiskunnalliset vaikutukset</i> .....	21
<i>Sukupuolivaikutukset</i> .....	22
<i>Yritysvaikutukset</i> .....	24
<i>Taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan</i> .....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	28
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	28
5.2 Laittoman uhkauksen syyteoikeus Pohjoismaissa ja Saksassa .....	29
<i>Ruotsi</i> .....	29
<i>Norja</i> .....	30
<i>Tanska</i> .....	30
<i>Saksa</i> .....	30
6 Lausuntopalaute.....	31
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
8 Voimaantulo .....	36
9 Suhde talousarvioesitykseen.....	36
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	37
LAKIEHDOTUS .....	42
Laki rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta .....	42
LIITE .....	43
RINNAKKAISTEKSTI.....	43
Laki rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta .....	43

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Sisäministeriön, oikeusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä esitti 8.5.2019 luovuttamassaan mietinnössä (Sanat ovat tekoja. Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastustajien tekojen tehostaminen. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23), että oikeusministeriö arvioi, pitääkö sananvapauteen liittyvät viharikokset säätää virallisen syytteen alaisiksi ainakin niissä tilanteissa, joissa henkilö joutuu vihapuheen kohteeksi virkatoimiensa, työtehtäviensä tai luottamustehtäviensä hoitamisen vuoksi. Tällöin niiden eteenpäin vieminen rikosprosessissa ei edellyttäisi asianomistajan rangaistusvaatimusta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman Osallistava ja osallistuva Suomi 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. Käsillä oleva hallituksen esitys on osa hallitusohjelmassa mainittuja toimia.

Käräjäoikeuksien laamannit tekivät 19.12.2018 oikeusministeriölle lainsäädäntöesityksen lainkäyttöhenkilöstön rikosoikeudellisesta suojasta vihamielistä mediavaikuttamista vastaan. Poliisihallitus, valtakunnansyyttäjänvirasto ja käräjäoikeuksien laamannit ovat tehneet oikeusministeriölle 17.6.2019 esityksen lainsäädännöllisistä muutostarpeista viranomaisten maalittamiseen puuttumiseksi.

#### 1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla 25.5.2020-10.8.2020. Lausunto pyydettiin 55 taholta, joiden joukossa olivat keskeiset ministeriöt, oikeuslaitos, syyttäjälaitos, poliisi, asianajaja- ja lakimiesjärjestöt, nais- ja miesjärjestöjä, media-alan toimijoita ja -järjestöjä, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä, Suomen Kuntaliitto, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä tutkijoita. Lausuntoja annettiin 50. Lausunnoista valmistui lausuntotiivistelmä Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta, Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:12.

Esitysluonnosta käsiteltiin kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kokouksessa 28.10.2020.

Annetut lausunnot löytyvät [oikeusministeriön hankesivuilta](#).

### 2 Nykytila ja sen arviointi

#### 2.1 Henkilöön hänen työ- tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistuva uhkailu ja häirintä

Vihapuhe ja viharikos ovat yleiskäsitteitä, joita ei käytetä rikoslaisissa (39/1889). Vihapuheen käsitettä käytetään julkisessa keskustelussa kuvaamaan ilmiötä, jossa loukkaavia ilmaisuja käytetään tietystä ryhmästä, yleensä vähemmistöryhmästä. Viharikosta käytetään yleisnimityksenä

kaikista rikoksen tunnusmerkistön täyttävistä teoista, joiden motiivina on tietty, yleensä vähemmistöön kohdistuva viha. Viharikos voi olla ilmaisurikos (kunnianloukkaus, yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen) tai henkilön fyysisen turvallisuuteen tai omaisuuteen kohdistuva rikos.

Niin sanottu maalittaminen on vihapuheen eräs muoto. Nimitystä käytetään ilmiöstä, jossa keskustelupalstoilla tai muutoin sosiaalisessa mediassa julkisesti kehoitetaan lähettämään loukkaavia tai uhkailevia viestejä kohteelle, minkä seurauksena hänen yhteystietojaan, tietoja henkilökohtaisista oloista, perhesuhteista tai hänen kuvaansa jaetaan. Merkityksellistä on viestien suuri lukumäärä. Kehotus tai yllyttäminen voi johtaa myös ilkivaltaan, asunnon tarkkailuun tai kohteen kuvaamiseen eri tilanteissa. Viranomaisiin kohdistettuna kyse voi olla myös virkatoimien vuoksi tehdyistä perättömistä rikosilmoituksista tai kanteluista. Kyse on järjestelmällisestä, joukkoistetusta uhkailusta tai vainoamisesta, jossa toiminnan alkuunpanija tarkoituksellisesti osoittaa suoran kehoituksen tai piiloilmaisuin näkemystensä tukijoille tulevan uhkailun tai muun häirinnän kohteen.

Ilmiön lisääntyminen ilmenee myös poliisin viharikosseurannassa. Tarkasteltaessa kaikkia viharikoksia tapahtumatilanteittain sanallisten loukkausten, uhkausten ja häirintätapausten määrä vuonna 2019 kasvoi vuoteen 2018 verrattuna. Yleisimmin nämä rikosilmoitukset koskivat kunnianloukkauksia ja laittomia uhkauksia. (Jenni Rauta: Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019, Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 16/2020).

Lisääntyvänä ilmiönä on useiden tutkimusten mukaan erityisesti työtehtävien vuoksi työntekijään, virkamieheen taikka julkisuudessa toimiviin henkilöihin (toimittajat, tutkijat, poliittiset päättäjät) kohdistuva häirintä – yksittäinen, järjestelmällinen tai joukkoistettu – sekä väkivallalla tai muulla rikoksella uhkailu sosiaalisen median välineissä. Työntekijään kohdistuva väkivallalla tai rikoksella uhkailu on lisääntynyt myös erilaisissa asiakas- ja potilassuhteissa.

Yleisellä tasolla miehet kokevat väkivaltaa naisia enemmän, ja väkivallan uhan osalta sukupuolten kohdalla ei ole eroja. Tilanne muuttuu hieman, jos tarkasteluun otetaan työpaikalla tapahtuva väkivalta ja sen uhka.

Vuoden 2018 rikosuhritutkimuksen (Danielsson, Petri, Näsi, Matti: Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2018 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 35/2019. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti) mukaan työtehtävissä kohdattujen uhkailu- ja väkivaltatilanteiden esiintyvyys on lisääntynyt sekä miehillä että naisilla ajanjaksolla 2012-2018.

Työpaikallaan tai työtehtävissään henkilöiden välistä uhkailua tai fyysistä väkivaltaa oli kokenut kuusi prosenttia 15–74-vuotiaista (kaikki tekemuodot otettu huomioon, väkivaltaa ja sen uhkaa ei erotella). Naiset olivat kohdanneet työssään väkivaltaa tai uhkailua miehiä yleisemmin. Ero juontuu katsauksen mukaan todennäköisimmin sukupuolten erilaisesta sijoittumisesta työmarkkinoille: naiset työskentelevät miehiä useammin terveys- ja sosiaalipalvelualueilla, joissa on kohonnut riski kohdata väkivaltaa tai uhkailua asiakkaiden tai potilaiden taholta.

Joillakin miesvaltaisilla aloilla, kuten vartiointialalla ja poliisissa, riski joutua väkivallan uhriksi on huomattavan korkea. Näiden alojen riskialttius ei kuitenkaan näy väestötason tarkasteluissa, koska alalla työskentelevien henkilöiden lukumäärä on huomattavasti pienempi kuin sosiaali- ja terveysalalla. Erityisen yleistä työpaikalla koettu väkivalta on 25–54-vuotiaiden naisten keskuudessa, joista useampi kuin joka kymmenes oli vuoden aikana kokenut työtehtävissään uhkailua tai fyysistä väkivaltaa. Tässä ikäryhmässä miesten työpaikalla kokeman uhkailun ja väkivallan esiintyvyys oli noin kolme prosenttiyksikköä matalampi.

Tarkastelujaksolla 2012-2017 vuonna 2012 noin viisi prosenttia naisista ilmoitti työpaikallaan tai työtehtävissään tapahtuneista uhkailu- tai väkivaltatilanteista, kun vastaava osuus vuonna 2018 oli yli kaksi prosenttiyksikköä korkeampi. Kasvua tapahtui vuosittain. Erityisesti naisten osalta työtehtävissä kohdattu uhkailu ja väkivalta näyttyy varsinkin uudemmissa mittauksissa merkittävimpänä väkivallan tapahtumaympäristönä. Miesten työpaikallaan tai työtehtävissään kohtaaman väkivallan määrä ei lisääntynyt tarkastelujaksolla yhdenmukaisesti, mutta oli kuitenkin korkeimmillaan – hieman yli neljä prosenttia - vuonna 2018.

Vuosien 2013–2018 kyselyissä vastaajilta on tiedusteltu uhrikokemusten yhteydessä, olivatko he itse tai joku heidän kotitaloudestaan kuluneen vuoden aikana ilmoittaneet vastaajaan kohdistuneesta uhkailusta tai väkivallasta poliisille. Ilmoitusprosentti vaihtelee 10-13 prosentin välillä, mutta vastaukset koskivat vain vähintään läimäisyn käsittävää väkivaltaa eikä niistä käy ilmi uhkailujen ilmoittaminen.

Väkivallan pelko on myös merkittävä työelämän ongelma. Työelämässä olevista vastaajista 20 prosenttia oli vuoden 2018 tutkimuksen mukaan pelännyt työpaikkaväkivaltaa. Työelämässä olevista naisista 28 prosenttia oli pelännyt työpaikkaväkivaltaa ainakin kerran vuoden aikana ja miehistä 12 prosenttia. Ikäryhmistä 25–54 -vuotiaista työelämässä olevista kyselyyn vastanneista naisista 30 prosenttia ilmoitti pelänneensä vuoden aikana työpaikalla tapahtuvaa väkivaltaa. Työpaikkaväkivallan pelko on pysynyt kokonaisuutena arvioiden vakiintuneella tasolla, mutta naisten osalta pelko on jonkin verran lisääntynyt

Vähittäiskaupan ja majoitus- ja ravintola-alaan kohdistuvia rikoksia käsitellään toisessa kansallisessa yritysuhritutkimuksessa 2018 (Elsa Saarikkomäki, Matti Lehti ja Janne Kivivuori, Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 33/2019). Työntekijät olivat kokeneet väkivaltaa tai sen uhkaa edeltävän 12 kuukauden aikana kaupan alalla 17 prosentissa (kauppa) ja 23 prosentissa (majoitus- ja ravintola-ala) kyselyyn osallistuvissa toimipaikoissa. Häirintää tai vainoamista oli koettu 6-7 prosentissa toimipaikkoja.

Rikollisuustilanne 2018 –julkaisun mukaan valtaosa (85–90 %) vähittäiskaupan ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista oli sekä vuonna 2010 että vuonna 2018 sanallista uhkailua ja suunsoittoa. Majoitus- ja ravintola-alalta ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista 85 prosenttia oli sisältänyt vain sanallista väkivaltaa, 15 prosentissa työntekijään oli käyty käsiksi fyysisesti. Valtaosassa tapauksia tekijä oli asiakas. (Rikollisuustilanne 2018, rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Petri Danielsson (toim.), Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 36/2019).

Työntekijään kohdistunut väkivalta tai sillä uhkailu ilmoitettiin yritysuhritutkimuksen mukaan poliisille joka neljännes teon yhteydessä, häirintä tai vainoaminen kaupan alalla 18 prosentissa ja majoitus- ja ravintola-alalla 26 prosentissa tapauksia. Ilmoittamatta jättämisen syiksi ilmoitettiin teon vähäisyys, teon yleisyys tai arkipäiväisyys, se ettei asianomistaja halua tehdä rikosilmoitusta, teon selvittäminen asiakkaan kanssa, asiakkaan poistaminen toimipaikasta tai alkoholin tarjoamisen epääminen asiakkaalta.

Oppilaitosten turvallisuustutkimuksen 2016 (Näsi, Matti – Virtanen Miialila – Tanskanen, Maiju: Katsauksia 20/2017. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti) mukaan yleisin koulujen henkilökuntaan kohdistettu teko oli kunnianloukkaus, jota oli kohdistettu henkilökuntaan joka kolmannessa (33 %) kaikista oppilaitoksista. Tapaukset olivat selvästi yleisimpiä yhtenäiskouluissa ja yläkouluissa, joissa on luokkatasoja 7–9. Näissä koulutyypeissä yli puolessa oli tämän tyyppisiä uhrikokemuksia. Väkivallan

uhka (22 %) oli miltei yhtä yleistä kuin vakivallan kokeminen. Uhan osalta se oli yleisintä yhtenäiskoulujen ja yläkoulujen osalta. Noin joka neljännessä (24 %) kaikista oppilaitoksista oli koettu ruumiillista väkivaltaa. Yleisintä se oli alakouluissa ja yhtenäiskouluissa (luokkatasot 1–9), mihin selitykseksi on arveltu, että opettajat joutuvat alakouluissa rauhoittelemaan raivokohdauksia (ns. *temper tantrum*) saaneita lapsia muun muassa sylissä pitämisen avulla. Väkivalta ja sen uhka näyttäisi liittyvän miltei kokonaisuudessaan peruskoulutukseen, lukiodien osalta kyseessä on harvinainen ilmiö. Ilmoitusalttiuden ja syyteoikeuden osalta on huomattava rikosoikeudellinen 15 vuoden vastuuikäraja.

Väkivallanuhka ensihoitotehtävissä on lisääntynyt viime vuosina pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tilastoinnin mukaan. Suomen Ensihoitoalan Liiton vuonna 2018 toteuttamaan kyselyyn vastanneista 377 ensihoitajasta yli 90 prosenttia kertoi kokeneensa työssään uhka- ja väkivaltatilanteita ja joka neljäs oli joutunut pahoinpitelyn kohteeksi.

Laittomien uhkausten eräs kohderyhmä voivat olla valtiolliset tai kunnalliset päättäjät. Tutkimuksen Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (Knuutila-Kosonen-Saresmaa-Haara-Pöyhtäri: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57) selvitettiin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavan vihapuheen laajuutta, luonnetta ja vaikutuksia. Kolmannes kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä oli ollut työnsä puolesta vihapuheen kohteena. Avovastauksissa vihapuheeksi kuvailtiin hyvin kirjavia tekotapoja työttelystä ja vähättelystä aina kiristykseen ja tappouhkauksiin. Uhkaamista tai uhkaavaa käyttäytymistä oli kuntapäättäjien parissa kokenut eri aikaväleillä 21,3 prosenttia vastaajista. Näkyvässä asemassa olevat päättäjät samoin kuin naiset miehiä enemmän kokivat kyselyn mukaan uhkaamista (s. 23-29). Vastaaajien arvion mukaan vihapuheen tuottajan pyrkimyksenä oli laajemmin tietyn poliittisen näkemyksen jakavien ryhmien toiminnan heikentäminen, ei niinkään yksittäisen henkilön toimintaan vaikuttaminen.

Myös viranomaisiin on lisääntyvästi kohdistettu väkivallalla uhkailua heidän virkatoimiensa vuoksi. Vaikka uhkailu kohdistuu virkatoimintaa suorittavaan henkilöön, toiminnan motiivi voi olla laaja-alaisempi eli pyrkimys rapauttaa viranomaistoiminnan arvovaltaa, luotettavuutta, uskottavuutta ja puolueettomuutta sekä myös muutoin vaikuttaa viranomaisorganisaation toimintaan ja päätöksentekoon.

Näkyvä ja kasvava ilmiö on myös toimittajiin ja tutkijoihin kohdistuva uhkailu ja vainoamisen tunnusmerkistön mahdollisesti täyttävä häirintä etenkin sosiaalisessa mediassa.

Sanallisia ilmaisuja arvioitaessa tulee aina huomioida sananvapaus. Sanan- ja mielipiteenvapaus ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslain 12 §:ssä turvataan jokaisen oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauden käyttäminen turvataan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimuksen) 19 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10 artiklan 1 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUVL C:3030) 11 artiklassa. Kansallisesti asiasta on säädetty muun muassa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetulla lailla (460/2003).

Sananvapauden käyttöön ja sen rajoittamiseen liittyy punninta eri oikeuksien välillä. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Sananvapauden merkitystä onkin punnittava useimmiten kunnian ja yksityisyyden suojan valossa, kansainväliset sopimukset sallivat myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden huomioon ottamisen.

Sananvapauden käyttöön liittyy paitsi oikeuksia myös velvollisuuksia, eikä oikeuksia saa käyttää väärin. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa määrätään, että sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta. Tämän vuoksi se voidaan artiklan mukaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) korostaa poliittisen keskustelun vapautta demokraattisessa yhteiskunnassa. Sananvapauden rajat ovat siten laajimmat osallistuttaessa julkiseen ja yleistä mielenkiintoa herättävään keskusteluun. Tällöin on myös sallittua turvautua jossain määrin liioitteluun ja provokaatioon. Poliitikkojen tulee sietää muita virkamiehiä ja etenkin yksityishenkilöitä enemmän asemaansa ja toimintaansa perustuvaa arvostelua (esim. *Cârlan v. Romania* 20.4.2010 ja *Haguenauer v. Ranska* 22.4.2010). EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että sananvapaus voi koskea myös loukkaavien, järkyttävien tai häiritsevien ajatusten tai ideoiden esittämistä (esim. *Mamère v. Ranska* 7.11.2006, kohta 19, *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1976 kohta 49, *Jersild v. Tanska* 23.11.1994, kohta 37).

EIT on arvioinut oikeuskäytännössään, minkälaiset ilmaisut ovat legitiimejä tai ei-legitiimejä poliittisessa keskustelussa. Legitiimiä ei ole yllytys väkivaltaan tai muuhun rikolliseen tekoon. Myös henkilöön kohdistuvat hyökkäykset herjaamalla tai tekemällä naurettavaksi taikka solvaukset tiettyjä väestöryhmiä voivat oikeuttaa viranomaisia toimimaan (*Vejdeland yms. v. Ruotsi*, nro 1813/07, kohta 55, *Féret v. Belgium*, no. 15615/07, kohta 73). Euroopan neuvostossa on myös vuonna 2004 hyväksytty julistus poliittisen keskustelun vapaudesta mediassa (*Declaration on freedom of political debate in the media*).

EIT on katsonut, että virkamiehet toimittaessaan virkatointaan voivat joutua kuten poliitikotkin sietämään yksityishenkilöihin verrattuna normaalia kovempaa kritiikkiä. Ei voida kuitenkaan olettaa, että virkamiesten tulisi sallia – toisin kuin poliitikkojen – heidän jokaisen sanansa tai toimensa tarkastelua ja siten alistua saman tasoiseen kritiikkiin kuin poliitikkojen (*Janowski v. Puola* no. 25716/94 ECHR 1999-1, *Mariapori v. Suomi* 6.7.2010, 06/10/2010).

EIT on todennut, että tuomioistuimet ovat oikeuden toteutumisen takaajia ja niillä on oikeusvaltiossa keskeinen rooli, minkä vuoksi niiden tulee nauttia yleistä luottamusta. Oikeuden toteutumisen osana toimivia virkamiehiä (part of the judicial machinery in the broader sense of the term) tulee sen vuoksi suojella perusteettomilta hyökkäyksiltä. Tuomioistuimet kuten muutkaan julkiset instituutiot eivät kuitenkaan ole arvostelun ja tarkastelun ulkopuolella. Selvä ero on kuitenkin tehtävä kritiikin ja solvauksen (insult) välille. Jos ilmaisun ainoa tarkoitus on solvata oikeutta tai sen jäseniä, kohtuullinen rangaistus teosta ei loukkaa sananvapautta. (*Skalka v. Puola*, no. 43425/98, § 34, 27 toukokuu 2003, *Lesnik v. Slovakia* 54 §, no. 35640/97 ECHR 2003:IV, *Kinces v. Unkari*, no. 66232/10), 31-33 §, 27 tammikuuta 2015). Syyttäjään kohdistuvaa arvostelua oikeudenkäyntiavustajan toimesta oikeudenkäynnissä koski ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *Nikula v. Suomi* (31611/96, ECHR 2002/II), johon liittyy KKO 1996:17 (ään.).

Oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskee ihmisoikeussopimuksen 17 artikla. EIT on oikeuskäytännössään pitänyt eräitä ilmaisuja niin vakavasti ihmisoikeussopimuksen arvojen vastaisena, että oikeuksien väärinkäyttöä koskevan 17 artiklan nojalla ne eivät nauti sananvapauden suojaa, eikä sopimuksen 10 artiklan edellyttämää sananvapauden rajoittamista koskevaa eri perusoikeuksien punnintaa tarvitse tehdä (esimerkiksi rasistiset, ksenofobiset tai holokaustin kiistävät ilmaisut, esimerkiksi *Norwood v. Yhdistynyt kuningaskunta* no. 23131/03, 16.11.2004 ja *Garaudy v.*

Ranska no. 65831/01, 24.6.2003). Tuomioistuin on korostanut, että 17 artikla voi tulla sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti.

Naisten suojaamista väkivallalta koskee naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11.5.2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus, joka on Suomessa tullut voimaan vuonna 2015 (laki 375/2015, asetus 53/2015). Yleissopimuksen tavoitteina on muun muassa suojella naisia kaikilta väkivallan muodoilta sekä ehkäistä ja poistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa ja saattaa väkivallantekijät syytteeseen sekä edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Sopimuksessa naisiin kohdistuvalla väkivallalla tarkoitetaan myös sopimuksessa mainitulla väkivallalla uhkaamista julkisessa ja yksityiselämässä (3 artikla määritelmät).

Yleissopimuksen 55 artikla koskee asianosaisen vireille panemia ja viran puolesta vireille pantavia oikeudenkäyntejä. Sopimuksen osapuolten tulee varmistaa, etteivät eräät sopimuksessa erikseen mainitut rangaistaviksi säädettyjen tekojen tutkinta tai syytteeseenpano riipu kokonaan uhrin rikosilmoituksesta tai muusta ilmoituksesta, jos rikos on tehty kokonaan tai osittain kyseisen osapuolen alueella, ja että oikeudenkäyntiä voidaan jatkaa, vaikka uhri peruuttaisi lausuntonsa tai ilmoituksensa. Velvoite ei kuitenkaan koske laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttäviä tekoja.

## **2.2 Laiton uhkaus, soveltuvat muut rangaistussäännökset, tutkintavaltuudet ja esteellisyyt**

Rikoslain rikostunnusmerkistöt eivät koske ilmiöitä, vaan käsittävät yksittäisiä tekoja (tekori-kosoikeus), joista rankaiseminen edellyttää kyseisen rikostunnusmerkistön toteuttavaa tekoa ja säännöksen edellyttämää syyksiluettavuutta (tahallisuutta tai tuottamusta). Rikoslain säännösten on laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava selkeitä ja täsmällisiä siten, että teon rangaistavuus on ennustettavaa. Osallisuus rikokseen määräytyy rikoslain yleisen osan yllytystä ja rikoskumppanuutta koskevien säännösten mukaan.

### **Laiton uhkaus**

Rikoslain 25 luvun 7 §:ssä säädetään rangaistavaksi laiton uhkaus. Pykälä säädettiin osana rikoslain kokonaisuudistuksen toista vaihetta (HE 94/1993 vp).

Pykälän mukaan se, joka 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, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, laittomasta uhkauksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Laittoman uhkauksen tulee kohdistua henkilökohtaiseen turvallisuuteen tai omaisuuteen. Tekotapana on rikoksella uhkaaminen. Rikos, jonka tekemisellä uhataan, on ennen kaikkea henkiri-kos, pahoinpitelyrikos, tuhotyö tai varkaus- ja vahingontekorikokset. Laittomat uhkaukset tapahtuvat perinteisesti suullisesti kahden kesken, pienessä ryhmässä taikka kirjeitse tai sähköpostitse. Julkisesti tai suljetuilla tai rajatuilla keskustelupalstoilla internetissä tapahtuvat uhkaukset ovat edellä selostetuin tavoin yleistä ilmiötä.

Syyteoikeuden suhteen rikokset jaetaan virallisen syytteen alaisiin rikoksiin ja asianomistajari-koksiin. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 4 §:n mukaan esitutkinta toimitetaan asianomistaja-



rikoksissa vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta on lopetettava.

Rikoslain 25 luvun 9 §:ssä säädetään laittoman uhkauksen syyteoikeudesta. Syyttäjä ei saa nostaa syytettä laittomasta uhkauksesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi tai ellei laittoman uhkauksen tekemiseen ole käytetty hengenvaarallista välinettä taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. Laiton uhkaus on siten nykyisin lähtökohtaisesti asianomistajarikos.

Laittoman uhkauksen syyteoikeussäännökseen lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana maininta syyttäjän oikeudesta nostaa syyte erittäin tärkeän yleisen edun tätä edellyttäessä. Tämän vuoksi esitöiden perustelut siitä, milloin kyse olisi erittäin tärkeän yleisen edun tilanteista, olivat varsin suppeat. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan lisäys oli perusteltu, koska laittomassa uhkauksessa saattaa olla kyse varsin törkeästä rikoksesta (LaVM 22/1994 vp, s. 16 – HE 94/1993 vp).

Korkeimman oikeuden päätös KKO 2013:50 koskee laitonta uhkausta koskevassa syyteoikeussäännöksessä mainittua erittäin tärkeän yleisen edun tulkintaa. Uhkaus oli kohdistettu nimettyihin valtioneuvoston jäseniin ja yleisesti eduskunnassa työskenteleviin henkilöihin. Korkein oikeus katsoi, että kohdehenkilöiden aseman vuoksi oli perusteltua katsoa, että syyttäjällä oli ollut lähtökohtaisesti oikeus nostaa syyte laittomasta uhkauksesta erittäin tärkeän yleisen edun perusteella. Kun vielä otettiin huomioon kirjoitukseen sisältyneiden uhkausten vakavuus, syyttäjällä oli syyteoikeus asiassa, vaikka asianomistajat eivät olleet ilmoittaneet tekoa syytteeseen pantavaksi.

#### Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen ja virkamiehen vastustaminen

Virkamiesasemassa olevat työntekijät saavat jo nykyisin erityistä suojaa rikoslaissa virkamiehen väkivaltaista vastustamista (RL 16:1) ja virkamiehen vastustamista (RL 16:2) koskevilla säännöksillä. Säännöksissä uhkaus käyttää väkivaltaa on rinnastettu väkivallan käyttöön. Virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevilla säännöksillä suojellaan kuitenkin ensi sijassa virkaan liittyvien tehtävien suorittamista erilaisissa vastarinta- ja vastustamistilanteissa. Säännöksen suojelukohde on siten pääasiassa valtiovallan auktoriteetti ja toissijaisesti virkatointa suorittava virkamies henkilönä.

Teot ovat aina virallisen syytteen alaisia. Virkamiehen väkivaltaisessa vastustamisessa välittömästi loukatun oikeuden haltija ei ole virkamies, koska säännöksen tarkoituksena on suojata julkisen vallan käyttöä sisältävää virkatointa. Korkein oikeus on linjannut, että väkivallan kohteeksi joutuneella poliisimiehellä, joka korvausvaatimusta esittämättä vaati syytetylle rangaistusta virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta, ei ole asianomistajan asemaa (KKO 1978 II 32). Samansuuntainen oli ratkaisu KKO 1999:54 (ks. myös HE 78/2010 vp. s 6/II).

Säännökset koskevat järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävien virkamiesten lisäksi kaikkia julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä, esimerkiksi julkisen vallan käyttöä sisältäviä hallintopäätöksiä tekeviä sosiaalityöntekijöitä ja työvoimaviranomaisia (KKO 1999:54, ks. WhatsApp- ja Facebook –viestein tapahtunut virkamiehen väkivaltainen vastustaminen Helsingin hovioikeus 11.3.2020, Päätös 20/109758, Asianro R 20/163, ei lainvoimainen) sekä opettajia (Helsingin HO 8.11.2005, R 05/2253).

Korkeimman oikeuden päätös KKO 2019:31 koskee virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen ja laittoman uhkauksen suhdetta. Syyttäjä oli vaatinut rangaistusta A:lle virkamiehen väkival-

taisesta vastustamisesta sekä kahdesta laittomasta uhkauksesta, kun A oli suusanallisesti uhanut väkivallalla kaupungin lastensuojelutoimessa työskennelleitä kahta sosiaalityöntekijää tai uhanut muuten käyttää väkivaltaa sosiaalityöntekijöiden virkatoimien vuoksi. Korkein oikeus katsoi ratkaisusta tarkemmin ilmenevin perustein, että menettely tulee rikosoikeudellisesti riittävästi arvioiduksi soveltamalla pelkästään virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevaa säännöstä. Tämän vuoksi syyte kahdesta laittomasta uhkauksesta hylättiin.

Kaikki virkamiesten toiminta ei kuitenkaan ole julkisen vallan käyttämistä tai lain esitöissä mainittua tosiasiallista julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi poliisin liikennevalvonta). Esimerkkeinä virkamiehen muunlaisesta, julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävästä toiminnasta viranhoidossa on lain esitöissä mainittu virkaan kuuluvat tutkimus-, opetus- ja koulutustehtävät sekä potilaan hoitaminen julkisyhteisön ylläpitämässä sairaalassa. Myös tällaiseen toimintaan saattaa tosin kuulua sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, muun muassa opetustoimissa opintusuoritusten arvostelu ja kurinpitovaltuuksien käyttö (HE 6/1997 vp, s. 60-61).

Yksityissektorin ammateista rikoslaki tarjoaa suojaa järjestystä ylläpitäville henkilöille rikoslain erityisen rangaistussäännöksen (RL 17:6) avulla, jossa väkivaltaan rinnastetaan väkivallalla uhkaaminen.

Edellä mainittujen säännösten soveltamisen ulkopuolelle jää siten julkisen sektorin työtehtäviä, joita ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä, sekä yksityissektorin puolella toimivia, joihin kohdistuva väkivallalla uhkaaminen ei ole järjestyksenvalvojan vastustamista. Näihin ryhmiin kohdistuviin väkivallalla tai rikoksella uhkaamiseen soveltuu rikostunnusmerkistön edellytysten täytyessä rikoslain laitonta uhkausta koskeva säännös.

#### Lievä pahoinpitely

Lievä pahoinpitely on vuodesta 2010 ollut virallisen syytteen alainen rikos silloin, kun se kohdistuu henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi eikä rikosentekijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Eräänä perusteena lievän pahoinpitelyn säätämiseksi virallisen syytteen alaiseksi oli, että työsuhteessa olevat rinnastetaan näin syyteoikeuden järjestelyn suhteen julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, joihin kohdistuvat teot ovat virkamiehen vastustamisrikoksina virallisen syytteen alaisia (HE 78/2010 vp s. 17).

Käsitellessään kyseisen lainmuutoksen sisältävää hallituksen esitystä HE 78/2010 vp lakivaliokunta otti kantaa myös laittoman uhkauksen syyteoikeuteen. Lakivaliokunta totesi, että rikoslakiin sisältyy muitakin asianomistajarikoksia, jotka voivat kohdistua työntekijään hänen työtehtäviensä vuoksi. Tällaisia ovat muun muassa kunnianloukkaus (RL 24:9) ja laitton uhkaus (RL 25:7). Toisin kuin henkeen ja terveyteen kohdistuvissa pahoinpitelyrikoksissa edellä mainitut rikokset kohdistuvat yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamiseen tai vapauteen ja ne voivat käytännössä olla hyvinkin erilaisia ja myös subjektiivisesti värittyneitä. Lakivaliokunta katsoi, että mainituissa rikoksissa on jatkossakin perusteltua, että päätösvalta rikosprosessin aloittamisesta säilyy uhrilla itsellään (LaVM 21/2010 vp).

#### Vainoaminen

Rikoslain 25 luvun 7 a §:ssä säädetään vainoamisesta. 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, on tuomittava, jollei teosta muualla

laissa säädetä yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, vainoamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Uhkaaminen on vainoamisrikoksen ensimmäinen tekotapatunnusmerkki. Uhkaamisella tarkoitetaan sitä, että henkilö tekee toiselle tietäväksi, että voi tapahtua jokin tälle epämieluisa asia, ja että tämän asian tapahtuminen riippuu jollakin tavalla asian esittäjästä tai on hänen vallassaan. Kyseessä voi olla nimenomainen uhkaus, mutta myös muu menettely, joka selvästi sisältää uhan. Esimerkiksi uhrin omaisuuden vahingoittaminen saattaa merkitä uhkaamista. Uhkaaminen voi sisältää kohdehenkilölle kohdistetun vaatimuksen tehdä jotakin, mutta tämä ei ole uhkaamisen tunnusmerkin toteutumisen välttämätön edellytys. Uhkaamisen tulee kohdistua vainoamisen kohteeseen, mutta vainottuun kohdistettu uhkaaminen voi sisältää kolmanteen nähden toteutettavan uhan. Esimerkiksi naista voidaan uhata antamalla ymmärtää, että hänen lastaan tullaan vahingoittamaan. Yksittäisen uhkaamisen ei tarvitse olla niin vakava kuin laittomassa uhkauksessa (HE 19/2013 vp., s.50).

Yhtenä tekotapana vainoamisessa on myös yhteyden ottaminen. Yhteydenotossa on kyse tekijän kommunikaatiosta kohteen suuntaan. Yhteyden ottaminen voi tapahtua menemällä kohteen luokse, soittamalla tai lähettämällä viestejä vaikkapa kirjeellä tai tekstiviestillä, jossa ei pyydetä reagointia kyseiseen viestiin. Yhteyden ottaminen saattaa tapahtua myös lähettämällä kohteelle tarkoitettu viesti yleisön saatavilla olevalla keskustelupalstalla. Yhteydenotto voi tapahtua myös välikäden kautta esimerkiksi siten, että kolmas henkilö välittää tekijän viestejä kohteelle. Jos välittäjä on selvillä tekijän toiminnan luonteesta, voi kyseeseen tulla välittäjän vastuu rikokseen osallisena (HE 19/2013 vp., s 51).

Vainoaminen voi tapahtua myös muulla lainkohdassa mainittuihin tekotapoihin rinnastettavalla tavalla. Vainoamisteot voivat olla varsin monentyyppisiä ja toisaalta tekniikan kehittyminen voi merkitä uusia vainoamisen toteuttamistapoja. Muiden kuin tunnusmerkistössä nimenomaisesti mainittujen tekotapojen tulee kuitenkin olla nimenomaisesti mainittuihin rinnastettavia.

Vainoamisen osatekojen tulee tapahtua vastoin kohteen tahtoa, mutta kohteena olevan henkilön nimenomainen kieltäminen ei ole aina edellytyksenä sille, että teko on osa vainoamista. Tällaista yleistä reagointivelvollisuutta ei ole. Kohdehenkilö ei ehkä uskalla kieltää vainoajaa tai hän saattaa pyrkiä saamaan vainoamisen loppumaan olemalla reagoimatta vainoamistekoihin. Vastentahtoisuus päätellään olosuhteista. Vainoamisessa olennaista on se, että kyseessä ei ole yksittäinen rikollinen teko, vaan osateoista muodostuva henkilön elämänlaatua vakavasti häiritsevä tila, joka voi muodostua erittäin pelottavaksi tai ahdistavaksi ja hänen elämänsä hallitsemiseksi. Tekotapatunnusmerkeissä kuvatut teot eivät ainoaksi ja yksittäiseksi jäädessään välttämättä aiheuta tällaista tilaa.

Vainoaminen on säädetty virallisen syytteen alaiseksi. Lakivaliokunta ei pitänyt syyteoikeusjärjestelyä vainoamisessa täysin ongelmattomana. Se päätyi puoltamaan virallisen syytteen alaisuutta vainoamisrikoksen erityislaatuisuuden ja sen uhrille aiheuttamien vakavien seurausten vuoksi. Toisaalta valiokunta totesi, että virallisen syytteen alaisuudesta voi seurata, että rikosprosessiin päätyy asioita, jotka eivät sinne syystä tai toisesta välttämättä kuuluisi. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, ettei asianomistaja omasta vakaasta tahdostaan ja perustellusta syystä haluaisi viedä asiaa rikosprosessiin. Lisäksi uusien esitutkintaan tulevien rikosjuttujen määrän arvioiminen on vaikeaa, ja vainoamisen tutkinnan ja näytön hankkimisen arvioidaan olevan kohtuullisen työlästä (LaVM 11/2013 – HE 19/2013 vp).

### Poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen

Rikoslain 14 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi poliittisten toimintavapauksien loukkaaminen. 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. Teosta on säädetty rangaistukseksi sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Myös yritys on rangaistava.

Säännöksen esitöiden mukaan uhkaamisen tulee olla säännöstä sovellettaessa vakavampaa kuin rikoslain 25 luvun tapauksessa. Lievä uhkaaminen tai pakottaminen, jolla estetään jokin säännöksessä tarkoitettu toiminta, voivat sen sijaan täyttää jonkin rikoslain 25 luvussa säännellyn vapauteen kohdistuvan rikoksen tunnusmerkistön. Toisen hyvinvointiin kohdistuva uhka voinee käytännössä liittyä esitöiden mukaan lähinnä taloudelliseen hyvinvointiin, mutta säännöksessä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti rajoitettu hyvinvoinnin sisältöä. Sanonnalla "yleinen asia" tarkoitetaan säännöksessä poliittiseen tai yleiseen yhteiskuntapolitiikan alaan kuuluvaa asiaa (HE 94/1993 vp., s. 81-82). Teko on virallisen syytteen alainen.

### Pakkokeinolaki ja poliisilaki

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 25 §:n mukaan esitutkintaviranomainen voi hankkia teknisellä laitteella teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitiedot, jos on syytä epäillä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Tietojen hankkimisesta päättää pykälän 3 momentin mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies. Vastaavasti rikoksen estämiseen perustuva poliisilakiperusteinen yksilöintitietojen hankkiminen edellyttää, että estettävän rikoksen ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta (poliisilain 5 luku 25 §). Laittoman uhkauksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:n 2 momentti koskee tietojen saamista yhteisöltä tai henkilöltä. Mainitun säännöksen mukaan poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Säännös kattaa kaikki poliisin tehtävät, myös poliisin tehtäviin poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat rikoksen estämisen ja selvittämisen. Momentista ei ole johdettavissa estettävän tai selvitetävän rikoksen vakavuustasoa koskevaa vaatimusta.

Lisäksi pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan televalvontaa voidaan käyttää ilman rikoksen vakavuustasoa koskevaa vaatimusta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan eli esimerkiksi rikoksen asianomistajan suostumuksella, kun on syytä epäillä teleosoitetta tai telepäätetä käyttäen tehtyä rikosta.

Sekä suorien yhteydenottojen että anonyymien tekijän käyttämän teleosoitteen – tai päätelaitteen selvittäminen on laittoman uhkauksen osalta mahdollista sekä pakkokeinoin että rikoksen estämisen tarkoituksessa.

### Esteellisyys

Hallintolain (434/2003) 27 ja 28 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Lain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on

esteellinen. Lain 28 §:n 1-6 kohdissa säädetään esteellisyysperusteista ja pykälän 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Lain 30 §:n mukaan esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Hallintolain esitöiden mukaan tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies (HE 72/2002 vp., s. 88-89).

Esitutkintalain 2 luvun 8 §:ssä on vastaava säännös esteellisyydestä.

Esitutkintalain 2 luvun 8 §:n perustelujen mukaan yleislausekkeen soveltamisessa on usein kysymys tapauksista, joissa rikoksesta epäilty on tehnyt tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa vastaan kantelun tai rikosilmoituksen jossakin toisessa asiassa tai kantelun kohteena olevassa rikosasiassa. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen perusteella tutkinnanjohtajasta tai tutkijasta tehty kantelu ei sinänsä aiheuta esteellisyyttä. Lisäksi vaaditaan epäillyn ja poliisimiehen välien kiristymistä tavalla, jonka voidaan katsoa vaarantavan tutkinnan puolueettomuuden. Kantelun tai rikosilmoituksen kohteena oleva henkilö voi kuitenkin perustelujen mukaan reagoida niin voimakkaasti, että hänen puolueettomuutensa yksittäistapauksessa vaarantuu. Tällainen tilanne on kysymyksessä ainakin silloin, kun poliisimies tekee rikosilmoituksen rikoksesta epäillyn menettelystä (HE 222/2010 vp, s. 172-175).

Korkein hallinto-oikeus toteaa vuosikirjapäätöksessään KHO 2019:76, että virkamiehen hallinnon asiakkaasta tekemä sellainen tutkintapyyntö, jossa virkamies on asianomistajana, voi vaarantaa luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Jos luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen katsotaan vaarantuneen, virkamiehen tulee pidättäytyä toimimasta viranomaisen puolesta asiassa myös asian tuomioistuinkäsittelyn aikana. Kun hallintolain mukaan esteelliseksi katsottu lastensuojeluviranomaisen puhevaltaa käyttänyt lastensuojelujohtaja oli ollut läsnä huostaanottohakemuksen suullisessa käsittelyssä hallinto-oikeudessa, oli kyseessä peruste, jonka vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

### **2.3 Uhrin asemaa koskevia säännöksiä**

Rikoksen asianomistajan oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 2 luvussa. Lain 2 luvun 1 a ja 3 §:n mukaan tuomioistuimien voi määrätä asianomistajalle myös tukihenkilön esitutkintaa ja, silloin kun asianomistajalla on vaatimuksia syyttäjän ajamassa asiassa, oikeudenkäyntiä varten vapautteen kohdistuvissa rikoksissa.

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.

Valtion palveluksessa olevin asianomistajiin sovelletaan lisäksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua

## HE 226/2020 vp

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).

Valtion ja kuntien palveluksessa olevien asianomistajien mahdollisuudet saada oikeudenkäyntiavustaja ovat siten jossain määrin muita asianomistajia laajemmat. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n lisäksi heitä koskevat edellä mainittujen lakien erityissäännökset, joiden nojalla tuomioistuimen on määrättävä tällaiselle asianomistajalle pyynnöstä oikeudenkäyntiavustaja, jos asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeistä, ettei hän kykene ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan asian käsittelyssä. Asianomistajalle on myönnettävä vapautus oikeusapulain 4 §:ssä tarkoitetuista maksuista ja kustannuksista edellyttäen, että hänen oikeusturvansa toteuttaminen sitä vaatii rikoksen vakavuuden, rikoksella aiheutettujen vahinkojen tai muun erityisen syyn vuoksi.

Asianomistajan suojelemisesta oikeusprosessissa on säädetty velvoitteita rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU (niin sanottu rikosuhridirektiivi). Sen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrista tehdään hyvissä ajoin kansallisten menettelyjen mukaisesti henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi ja sen määrittämiseksi, hyötyisikö uhri ja missä määrin (23 ja 24 artiklan mukaisista) rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa toteutettavista erityistoimenpiteistä sen vuoksi, että uhri on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille. Artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa rikoksiin, joiden motiivina on ennakkoluulo tai syrjintä, joka voi perustua erityisesti uhrin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, sekä otettava asianmukaisesti huomioon muun muassa viharikosten uhrit.

Direktiivin velvoitteet on pantu kansallisesti täytäntöön säätämällä esitutkintalain 11 luvun 9 a §. Sen mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko pykälän 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeen. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Arviointia tehtäessä on otettava huomioon asianomistajan käsitys toimenpiteiden tarpeellisuudesta.

Pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen arvioitavia suojelutoimenpiteitä voivat olla asianomistajan kuulustelu erityisessä tilassa tai samojen kuulusteltavien toimesta, kuulustelun tallentaminen, asianomistajan kuuleminen tuomioistuimen pääkäsittelyssä näkösuojan takaa tai vastaajan läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 51 §:ssä säädetään, asianomistajan kuuleminen pääkäsittelyssä hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 52 §:ssä säädetään; taikka suullisen käsittelyn järjestäminen tuomioistuimessa yleisön läsnä olematta siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 15 §:n 6 kohdassa säädetään.

Esitutkintaviranomaisen on kuultava syyttäjää erityisen suojelun tarpeesta ja 2 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeellisuudesta, jos asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet tai rikoksen laatu sitä edellyttää.

Vahingonkorvauslain (412/1974) 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on muun ohessa sillä, jonka vapautta ja rauhaa on rangaistavaksi säädettyllä rikoksella loukattu. Laiton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos. Kor-

vauksen määrää harkittaessa huomioon tulee ottaa uhkauksen laatu. Korvauskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi korvauksia määrättäessä on otettava huomioon henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositukset (HE 167/2003 vp, s. 41). Neuvottelukunnan yleiset suositukset eivät ole tuomioistuimia sitovia. Vaan tuomioistuimen on arvioitava korvaus kunkin tapauksen erityispiirteiden mukaan (KKO 2009:82).

Lähestymiskiellosta säädetään lähestymiskiellosta annetussa laissa (898/1998). Lain 1 §:n mukaan henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai tällaisen rikoksen uhan tai muun vakavan häirinnän torjumiseksi voidaan määrätä lähestymiskielto. Laiton uhkaus on vapauteen kohdistuva rikos. Lähestymiskielto voidaan määrätä myös perheen sisäisenä. Lähestymiskielto voidaan määrätä, jos on perusteltu aihe olettaa, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, tulisi tekemään itsensä uhatuksi tuntevan henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai rauhaan kohdistuvan rikoksen tai muulla tavoin vakavasti häiritsemään tätä. Kiellon määräämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon asiaan osallisten henkilöiden olosuhteet, jo tapahtuneen rikoksen tai häirinnän laatu ja toistuvuus sekä todennäköisyys, että henkilö, jota vastaan kieltoa pyydetään, jatkaisi häirintää tai tekisi itsensä uhatuksi tuntevaan henkilöön kohdistuvan rikoksen.

Keinoja parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta arvioidaan parhaillaan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan lähestymiskieltoon liittyvä lainsäädäntö uudistetaan turvaamaan paremmin uhrin oikeudet.

#### 2.4 Syyteoikeus sananvapauslain mukaan

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003, *sananvapauslaki*) 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. Sananvapauslaki soveltuu painoviestinnän lisäksi myös muunlaiseen joukkoviestintään – kuten televisio- ja radioviestintään sekä viestintään tietoliikenneverkkojen välityksellä. Valtakunnansyyttäjä on antanut syyteharkintaa koskevan ohjeen VKS 2017:2 Menettely sananvapausrikosasiassa.

Syyttäjälaitoksesta annetulla lailla (32/2019) Syyttäjälaitoksen organisaatio on uudistettu 1.10.2019 alkaen. Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävistä huolehtii lain mukaan valtakunnansyyttäjän toimisto. Virallisen syyttäjän sijasta uudessa laissa käytetään nimitystä syyttäjä (32 §). Viraston antamat ohjeet säilyvät edelleen voimassa.

Sananvapauslain esitöissä korostetaan, että syyteharkinnassa tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon se, että viestinnän sisällön rikosoikeudellisessa sääntelyssä on aina kysymys sananvapauden rajoittamisesta. Tämä koskee yhtä hyvin asianomistajarikoksia kuin virallisen syytteen alaisia ilmaisuvapausrikoksia. Esitöiden mukaan virallisen syytteen alaiset rikokset ovat tässä suhteessa erityisasemassa, koska sananvapaus on näissä tapauksissa vastakkain rangaistussäännöksellä suojatun yleisen edun kanssa. Asianomistajarikosten syyteharkinnassa vastaava viimekätinen punninta on sen sijaan tehtävä rangaistussäännöksellä suojatun yksityisen edun ja sananvapauden välillä (HE 54/2002 vp, s. 93/II).

Sananvapauslain perusteluissa (HE 54/2002 vp, s. 71/I) on lueteltu keskeisimmät rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teot, jotka perustuvat tai voivat perustua viestin sisältöön (kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:8), sotaan yllyttäminen (RL 12:2), vakoilu (RL 12:5), törkeä vakoilu (RL 12:6), turvallisuussalaisuuden paljastaminen (RL 12:7), tuottamuksellinen turvalli-

suussalaisuuden paljastaminen (RL 12:8), julkinen kehottaminen rikokseen (RL 17:1), uskonrauhan rikkominen (RL 17:10), väkivaltakuvauksen levittäminen (RL 17:17), sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen (RL 17:18), sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito (RL 17:19), sukupuolisiveellisyyttä loukkaava markkinointi (RL 17:20), sukupuolisiveellisyyden julkinen loukkaaminen (RL 17:21), yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (RL 24:8), kunnianloukkaus (RL 24:9), törkeä kunnianloukkaus (RL 24:10), markkinointirikos (RL 30:1), kilpailumenettelyrikos (RL 30:2), yrityssalaisuuden rikkominen (RL 30:5), vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle (RL 34:9a), salassapitorikos (RL 38:1), salassapitorikkomus (RL 38:2), henkilörekisteririkos (RL 38:9), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5), tekijänoikeusrikos (RL 49:1), kurssin vääristäminen (RL 51:3), törkeä kurssin vääristäminen (RL 51:4) ja arvopaperimarkkinoita koskeva tiedottamisrikos (RL 51:5).

Sananvapauslain perusteluissa ei ole mainittu laitonta uhkausta esimerkkinä sananvapausrikosista. Sanamuodosta on kuitenkin pääteltävissä, että luettelo ei ole tyhjentävä. Korkein oikeus ei käsitellyt laitonta uhkausta sananvapauslain syyteoikeussäännöksen tarkoittamana rikoksena ratkaisussaan KKO 2013:50 eikä muutoinkaan viittanut ratkaisussaan sananvapauslakiin. Toisaalta sillä ei ollut tarvetta ottaa syyteoikeuskysymykseen kantaa, koska syytteen oli nostanut apulaisvaltakunnansyyttäjä, jolla on sama toimivalta lainkäyttöasioissa kuin valtakunnansyyttäjällä. Sananvapauslakia on siten mahdollista tulkita niin, että valtakunnansyyttäjän tulee suorittaa syyteharkinta julkaistun viestiin sisältyvästä laittomasta uhkauksesta sananvapauslain tarkoittamana sananvapausrikoksena.

Kunnianloukkaus ja yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ovat asianomistajarikoksia. Rikoslain 24 luvun 12 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä voi kuitenkin määrätä syytteen nostettavaksi kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisestä ja näiden törkeistä tekemuodoista, vaikka asianomistaja ei olisi ilmoittanut rikosta syytteesen pantavaksi, jos rikos on tapahtunut joukkotiedotusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista. Vastaavaa viittausta valtakunnansyyttäjän syyteoikeuteen ei ole nykyisin säädetty laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevassa rikoslain 25 luvun 9 §:ssä, vaikka myös laitton uhkaus on nykyisin asianomistajarikos ja mahdollista tehdä joukkotiedotusvälinettä käyttäen. Syyttäjä voi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta yleisen edun vaatiessa, mutta syyteoikeutta ei ole sananvapausrikosten tapaan säädetty valtakunnansyyttäjälle. Tämä yhdessä sananvapauslaki perustelujen rikosluettelon kanssa viittaisi siihen, ettei laitonta uhkausta aikanaan katsottu kuuluvaksi ainakaan sananvapauden suojan ydinalueeseen.

Jatkossa olisi kuitenkin mahdollista tilanne, jossa tekijä olisi syyllistynyt rikoslain 24 luvun 12 §:ssä mainittuun asianomistajarikokseen, kuten joukkotiedotusvälineessä tehtyyn kunnianloukkaukseen sekä samalla virallisen syytteen alaiseen laittomaan uhkaukseen. Koska rikokset olisivat ajallisessa ja asiallisessa yhteydessä toisiinsa, olisi perusteltua niiden saattaminen syyteharkintaan valtakunnansyyttäjälle yhtenä kokonaisuutena. Samoin olisi perusteltua menetellä joissakin osallisuustilanteissa.

Jos syyttäjä nostaa ilman valtakunnansyyttäjän määräystä syytteen virallisen syytteen alaisesta rikoksesta, jota tuomioistuin pitää sananvapauslain tarkoittamana julkaistun viestin sisältöön perustuvana ja siten valtakunnansyyttäjän yksinomaiseen syytetoimivaltaan kuuluvana, syyte on jätettävä tutkimatta (KKO 2008:49). Tulkinnan sananvapauslain mukaisen syyteoikeussäännöksen soveltamisesta yksittäisessä rikosasiassa tekee tuomioistuin, viime kädessä korkein oikeus.



## 2.5 Työelämän lainsäädäntö

### *Yhdenvertaisuuslaki*

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintää iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Esitöiden mukaan lakia sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen julkiseen ja yksityiseen toimintaan. Lain soveltamisalan lähtökohtaisesta laajuudesta huolimatta pääosaa lain säännöksistä sovelletaan vain viranomaisiin, koulutuksen järjestäjiin ja niiden ylläpitämiin oppilaitoksiin, työnantajiin sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajiin sen mukaan kuin lain eri säännöksissä säädetään.

Laissa tarkoitettua syrjintää on myös häirintä. Lain 14 §:n mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy edellä mainittuun 8 §:ssä tarkoitettuun syyhyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä taikka häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Työnantajan menettelyä on pidettävä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissään oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Lain esitöiden mukaan säännös koski työnantajan vastuuta sellaisissa tilanteissa, joissa häirinnän kiellon rikkoja on toinen työntekijä (HE 19/2014 vp., s. 79/I).

Se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tällaisen asian voi asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset.

Työntekijään tai viranhaltijaan kohdistettu järjestelmällinen tai joukkoistettu häirintä tai viha- viestintä tai häirintä käynnistyy usein internetin keskustelupalstoilla siten, että siellä kehoitetaan lähettämään loukkaavaa palautetta työtehtävää tai virkatointia suorittavalle henkilölle tai jaetaan yksityiselämän suojaa loukaten kyseisen henkilön yhteystietoja tai yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja. Jos tapaus saattaa täyttää häirinnän määritelmän, syrjinnän uhriksi joutunut henkilö voi ottaa yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun tai pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa kieltämään jatkamasta tai uusimasta syrjintää.

Loukattu voi myös pyytää palvelun tarjoajaa poistamaan loukkaavat viestit. Jos tähän ei suostuta, kyse voi olla syrjinnästä palvelun tarjoajan taholta, mihin voidaan puuttua yhdenvertaisuuslain keinoin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tällöin asianomistajan suostumuksella viedä asian lautakunnan käsiteltäväksi häirintänä eli syrjintänä palvelujen tarjonnassa.

Myös työnantajalla on yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa velvollisuus puuttua häirintään esimerkiksi pyytämällä palvelujen tarjoajaa poistamaan loukkaavat viestit yhdenvertaisuuslain vastaisena syrjintänä.

#### *Tasa-arvolaki*

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986) kieltää syrjinnän sukupuolen perusteella. Lain 7 § sisältää samanlaiset syrjintää koskevat kiellot kuin yhdenvertaisuuslaki.

Laki määrittelee myös, mitä kyseisessä laissa tarkoitetaan sukupuoleen perustuvalla häirinnällä. Sillä tarkoitetaan henkilön sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää ei-toivottua käytöstä, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista ja jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan tämän henkistä tai fyysistä koskemattomuutta ja jolla luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri. Tällainen käytös ilmenee esimerkiksi halventavana puheena toisesta sukupuolesta ja muuna toisen sukupuolen alentamisena (HE 195/2004 vp., s. 28/I).

Työnantajan menettelyä on pidettävä laissa kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Työnantajan velvoite koskee lain esitöiden mukaan häirintää, johon työntekijä joutuu työssään. (HE 195/2004 vp., s. 34/II).

Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa lain säännösten vastaista menettelyä koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi sovintoa, kieltoa tai uhkasakon määräämistä varten.

#### *Työturvallisuuslaki*

Työturvallisuuslaissa (738/2002) on säännöksiä työnantajan velvollisuuksista häirintätilanteissa sekä väkivallan uhasta työpaikalla. Lakia sovelletaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Lain 8 §:ssä on yleissäännös työnantajan huolehtimisvelvollisuudesta. Jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on lain 28 §:n mukaan asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on lain 27 §:n mukaan järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Lain esitöiden mukaan väkivallan uhkaa esiintyy eniten poliisi-, vartiointi-, sairaanhoito-, sosiaali-, ravintola-, myynti- ja liikealalla. Usein on kyse työstä, jossa joudutaan kohtaamaan väkivaltainen asiakas. Väkivaltatilanteisiin voivat myötävaikuttaa fyysisen työympäristön rakenteet sekä riittämätön tilanteen hallinta (HE 59/2002 vp., s. 42). Tällaisilla aloilla työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen. Myös tilanteiden ennakointiin tulee olla menettelytapaohjeet.

Työturvallisuuslain 25 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista työntekijän terveyttä vaarantavan työn kuormitustekijöiden välttämisestä ja vähentämisestä. Terveyttä vaarantava kuormittuminen voi olla haitallista fyysistä tai psyykkistä kuormittumista. Työnantajan tulee saatuaan tiedon työntekijän kuormittumisesta selvittää kuormittumisen syyt. Mahdollisia kuormitustekijöitä voivat olla erilaiset työolotekijät mukaan lukien väkivallan uhka tai muu uhkailu.

Työnantajan on käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimenpiteisiin todettujen terveyttä vaarantavien kuormitustekijöiden välttämiseksi tai vähentämiseksi. Työturvallisuuslain esitöiden (HE 59/2002 vp, s. 42) mukaan kaikkien kuormitustekijöiden välttämiseen tai poistamiseen ei kuitenkaan aina ole keinoja. Tehokkaiden keinojen puuttuminen voisi olla käsillä esimerkiksi, kun väkivallan uhka tai muu uhkailu tapahtuu työyhteisön ulkopuolisen henkilön taholta.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on tehostaa työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi henkilöön kohdistetun laittoman uhkauksen saattamista syytteeseen. Työtehtävä tai julkinen luottamustoimi on voitava suorittaa ilman asiatonta häirintää tai pelkotiloja aiheuttavaa väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaamista. Tämä koskee kattavasti työ- ja virkatehtäviä, kuten erilaisia palvelu- ja asiakaskohtaamisia työalasta riippumatta, sekä erilaisia julkisia luottamustehtäviä.

Esitys on myös osa hallitusohjelman tavoitetta puuttua nykyistä vahvemmin järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen, joka uhkaa sananvapautta, viranomaistoimintaa, tutkimusta ja tiedonvälitystä.

Viranomaisten ja poliittisten päättäjien toimiin kohdistuva keskustelu ja arvostelu on olennainen osa sanan- ja mielipiteenvapautta. Julkinen keskusteluilmapiiri on kuitenkin erityisesti sosiaalisessa mediassa koventunut jaksossa 2.1 kuvaillulla tavalla. Viranomaisten ja julkista luottamustointia hoitavien uhkailu ja uhkailun takana mahdollisesti oleva pyrkimys julkisen vallan toiminnan vaikeuttamiseen on uhka demokraattiselle oikeusvaltiolle ja sen heijastevaikutukset voivat ulottua koko yhteiskuntaan ja yksittäisiin kansalaisiin. Tavoitteena on perusoikeuksia kunnioittaen osaltaan vähentää ja puuttua julkisessa keskustelussa ja erityisesti sosiaalisessa mediassa esiintyviin laittoman uhkauksen kaltaisiin ääri-ilmiöihin.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Kenellä tahansa on oikeus tehdä poliisille ilmoitus tapahtuneesta rikoksesta. Asianomistajana olevan työntekijän ohella myös työnantajalla on siten nykyisin oikeus tehdä ilmoitus poliisille työntekijään kohdistuneesta laittomasta uhkauksesta. Ilmoitus voidaan tehdä myös ilman asianomistajan eli työntekijän suostumusta.

Poliisi arvioi rikosilmoituksen saatuaan, onko teko asianomistajarikos. Esitutkintalain 3 luvun 4 §:n mukaan esitutkinta toimitetaan asianomistajarikoksissa vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta. Jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, tutkinta on lopetettava.

Työtehtävää hoitavaa voidaan myös eri tahoilta ja eri syistä painostaa luopumaan rangaistusvaatimuksen tekemisestä. Henkilö voi kokea kohtuuttomana, että rikosprosessin aloittaminen on riippuvainen hänestä, vaikka uhkaus olisi liittynyt työtehtävän tai julkisen luottamustoimen hoitoon. Uhkauksen kohde voi myös luopua vaatimuksista koston pelossa.

Työtehtäviä tai yhteisiä asioita muutoin hoitavaan kohdistuvaan laittomaan uhkaukseen liittyy muitakin erityispiirteitä kuten se, että uhkaus voi estää työ- tai virkatehtävän suorittamisen, se voi herättää pelkoa ja turvattomuutta koko työyhteisössä tai uhkaus voi olla pyrkimys vaientaa sananvapautta vaarantavalla tavalla julkista keskustelua yhteiskunnallisesti merkittävistä aiheista.

Syyttäjä voi kuitenkin jo nykyisin rikoslain 25 luvun 9 §:n nojalla nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos erittäin tärkeä yleinen etu niin vaatii. Lisäksi esitutkintalain 3 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetään, että jos syyttäjä saa lain mukaan yleisen edun sitä vaatiessa nostaa syytteen asianomistajarikoksesta, esitutkinta on syyttäjän pyynnöstä toimitettava, vaikkei asianomistaja vaatisikaan rikokseen syyllistyneelle rangaistusta.

Jos esitutkinta kuitenkin lopetetaan asianomistajan rangaistusvaatimuksen puuttumisen vuoksi, olosuhteet, joihin syytteen nostaminen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi voisi perustua, eivät välttämättä tule syyttäjän tietoon. Kuitenkin esitutkintalain 5 luvun 1 § koskee ilmoituksia, joita poliisin tulee tehdä syyttäjälle tutkintaan tulleista rikoksista. Pykälän toisen virkkeen mukaan syyttäjälle on (lisäksi) ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäviviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan. Näiden säännösten perusteella syyttäjälaitos ja poliisiviranomainen voisivat sopia siitä, että poliisin tietoon tullut yhdessä sovittua asianomistajarikosta koskeva rikosepäily ilmoitetaan syyttäjälle, joka ilmoituksen saatuaan saisi tilaisuuden arvioida erittäin tärkeän yleisen edun olemassaoloa.

Lakivaliokunnan lausunnon (1994 vp - LaVM 22 vp - 94/1993 vp, s. 16) perusteella erityisen tärkeän yleisen edun voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän varsin törkeää rikosta. Rikoslain 25 luvun 9 §:ssä tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun soveltamiskynnys on siinä määrin korkea, ettei laittoman uhkauksen kohdistuminen henkilöön hänen työtehtäviensä vuoksi yleensä ehkä täyttäisi erittäin tärkeän yleisen edun vaatimusta. Siten vaikka esitutkinnassa tulisikin arvioitavaksi erittäin tärkeän yleisen edun valossa se, että henkilö on työtehtäviensä vuoksi joutunut uhkauksen kohteeksi, syytettä ei ehkä tällä perusteella nostettaisi.

Rikosprosessin käynnistyminen näissä tilanteissa erittäin tärkeän yleisen edun käsilläolon perusteella on siten sekä epätodennäköistä että se voi johtaa syyttämisen- ja oikeuskäytännön epäyhtenäisyyteen, mistä voi olla haittaa työ- ja luottamustehtäviin liittyvän väkivallan uhan ennalta ehkäisyn näkökulmasta.

Nykytilan ongelmana voidaan siten pitää syyteoikeusjärjestelyjä laittomissa uhkauksissa, jotka kohdistuvat henkilöön tämän työtehtävien vuoksi. Laittomaan uhkaukseen liittyy näissä tilanteissa edellä mainittuja erityispiirteitä, joiden vuoksi julkinen intressi puoltaa syyteoikeuden erityissääntelyä. Esitutkinnan suorittaminen ja syytteen nostaminen ilman asianomistajan esittämää rangaistusvaatimusta edellyttää, että laitton uhkaus säädetään näissä tilanteissa virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Lievä pahoinpitely on säädetty virallisen syytteen alaiseksi sen kohdistuessa henkilöön tämän työtehtävien vuoksi. Laittoman uhkauksen tekotilanteet ovat kuitenkin osin erilaisia kuin lievän pahoinpitelyn käsittävät tilanteet. Esityksessä kuvailluin tavoin laittomia uhkauksia kohdistetaan enenevässä määrin esimerkiksi kunnallisia luottamustehtäviä hoitaviin heidän toimintansa vuoksi. Tämän vuoksi laittoman uhkauksen ehdotettu syyteoikeussäännös ehdotetaan koskemaan myös julkisen luottamustehtävän vuoksi tehtyä uhkausta.

Julkinen intressi saattaa teot virallisen syytteen alaiseksi ei ole yhtä voimakas muun kaltaisten luottamustehtävien kuten esimerkiksi harrastukseen tai muuhun vapaa-ajan toimintaan liittyvien luottamustehtävien osalta.

Laittoman uhkauksen syyteoikeussäännös säilyisi muilta osin muuttamattomana. Laitton uhkaus olisi siten edelleen muissa tilanteissa lähtökohtaisesti asianomistajarikos. Teko olisi kuitenkin nykyiseen tapaan virallisen syytteen alainen, jos sen tekemiseen olisi käytetty hengenvaarallista välinettä tai jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Virallisen syytteen alaiseksi säätäminen tarkoittaa myös sitä, että syyte lain edellyttämässä tilanteissa lähtökohtaisesti nostetaan, vaikka asianomistaja sitä vastustaisi esimerkiksi henkilökohtaisista syistä. Virallisen syytteen alaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei asianomistajan tahdolla olisi lainkaan merkitystä. Viranomaisilla olisi jatkossakin lainsäädännön sallimissa rajoissa mahdollisuus soveltaa toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä.

Esitutkinta ja syyttäjän syytteen menestyminen kuitenkin vaikeutuvat, jos uhkauksen kohde asianomistajana ei ole valmis myötävaikuttamaan asian tutkintaan ja oikeuskäsittelyyn. Asianomistajalla ei ole velvollisuutta häntä todistelutarkoituksessa kuultaessa kertoa asiasta eikä vastata häntä koskeviin kysymyksiin. Säännöksen sanamuoto ja sen esityöt osoittavat siten, että rikoslain 25 luvun 7 §:ssä tarkoitetun laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttyminen on riippuvainen siitä, että nimenomaan uhatulla henkilöllä on ollut perusteltu syy pelkoon (HE 94/1993 vp., s. 110-111, ks. myös KKO 2013:50). Tämän vuoksi on keskeistä, että asianomistaja kertoo käsityksensä siitä, onko hänellä ollut perusteltu syy pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan vaarassa. Ulkopuolisen esimerkiksi työnantajan tai muiden paikalla olijoiden käsitys uhkauksen tapahtumisesta ei ole riittävää. Näyttöä ei voida myöskään perustaa esimerkiksi ulkoisiin vammoihin kuten vaikkapa pahoinpitelyssä. Täten asianosaisen kuuleminen esitutkinnassa olisi jatkossakin aina tarpeen asian selvittämiseksi.

Mahdollisuuksia ja keinoja asianomistajan suojeluun rikosprosessin aikana on selostettu edellä jaksossa 2.3.

On lisäksi huomattava, että virallisen syytteen alaisuus työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi tehdyssä laittomassa uhkauksessa ei merkitse rikosilmoituksen tekovelvollisuutta. Toisin sanoen silloinkin, kun kyse on virallisen syytteen alaisesta rikoksesta, teon tuleminen viranomaisten tietoon ja sitä kautta tutkintaan ja syyteharkintaan edellyttäisi sitä, että joku ilmoittaa teosta poliisille.

Lievässä pahoinpitelyssä teko ei ole virallisen syytteen alainen, jos rikoksenteijä on työyhteisön jäsen. Vastaavalla tavalla laittoman uhkauksen osalta virallisen syytteen alaisuus on perusteltua rajata nimenomaisesti koskemaan laittoman uhkauksen tyyppitilanteita eli sellaisia, joissa rikoksenteijä on työyhteisön ulkopuolinen henkilö. Ei ole tarpeen eikä perusteltua muuttaa laittomaa uhkausta, jonka on tehnyt työpaikan henkilöstöön kuuluva, esimerkiksi uhrin työtoveri tai esimies, virallisen syytteen alaiseksi. Esityksessä mainitut syyt, jotka puoltavat työpaikan ulkopuolisen henkilön työntekijään kohdistaman laittoman uhkauksen muuttamista virallisen syytteen alaiseksi, eivät samalla tavoin sovellu henkilöstön sisäisiin riitoihin niissäkään tilanteissa, joissa teko liittyy uhrin työtehtäviin. Työyhteisön sisäiset, laittomaan uhkaukseen kärjistyvät ristiriitatilanteet on mahdollista hoitaa työsuojelulainsäädännön avulla.

Julkisten luottamustehtävien osalta vastaavaa rajausta ei ole tarpeen tehdä. Luottamustehtävää hoitavalla ei ole samanlaista pysyvää työpaikkaa tai yhteisöä kuin työ- tai virkasuhteessa olevalla on.

#### 4.2 Pääasialliset vaikutukset

##### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Ehdotetun laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos tehostaisi yhteiskunnan reagointia työtehtävissä ja julkisissa luottamustehtävissä toimiviin kohdistunutta uhkailua vastaan ja parantaisi tällaisen käyttäytymisen uhriksi joutuvien henkilöiden asemaa.

Sananvapaus nauttii vahvaa suojaa silloin, kun kyse on yleiseltä kannalta kiinnostavista asioista. Yhteiskunnallinen keskustelu on sananvapauden vahvimmin suojaama alue. Viranomaisiin, poliittisiin päättäjiin ja julkisuudessa toimivien henkilöiden toimiin kohdistuva keskustelu ja arvostelu on olennainen osa sanan- ja mielipiteenvapautta. Liiallinen sääntely voi johtaa demokraattisen, vallassa oleviin ja valtaa käyttäviin kohdistuvan kriittisen arvioinnin ja keskustelun vaimenemiseen (niin sanottu chilling effect).

Toisaalta erityisesti järjestelmällinen, joukkoistettu päätöksentekijöiden, viranomaisten tai julkisuudessa työssään toimivien keskustelijoiden mielipiteiden ja näkemysten halventaminen tai henkilön ja hänen ominaisuuksiensa tai yksityisyytensä loukkaaminen saattavat johtaa siihen, että sekä niiden kohteet että laajat samanimeliset henkilöryhmät pidättyvät jatkossa osallistumasta keskusteluun henkilökohtaisten loukkausten ja ääritapauksissa uhkailun pelossa. Myös tällaisesta toiminnasta voi olla seurauksena niin sanottu chilling effect; keskustelun jäätyminen ja eri osapuolten perustuslaillisen oikeuden, sananvapauden rajoittuminen.

Yleinen keskusteluilmapiiri on eri selvitysten ja tutkimusten mukaan koventunut. Laittoman uhkauksen kaltainen väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaaminen on koventuneen keskusteluilmapiiriin ääri-ilmiö, joka ei nauti sananvapauden suojaa. Väkivallalla uhkaaminen ei ole oikeutettua arvostelua. Yhteiskuntarauhan kannalta vaarallista on myös, jos uhkailu kohdistuu viranomaistoimintaan tai sillä pyritään vaikuttamaan syyttäjä- tai oikeuslaitoksen toimintaan. Tällaisten tekojen saattaminen esitutkintaan virallisaloitteisesti syyttäjän toimesta korostaa tekojen moitittavuutta ja ohjaa osaltaan keskustelukulttuuria kaikkien osapuolten sanan- ja mielipiteenvapautta kunnioittavaan suuntaan.

Laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskeva muutos parantaisi uhrin asemaa ja ilmentäisi sitä, että työtehtävissä tai julkisessa luottamustehtävissä olevaan kohdistuva väkivallalla tai muulla rikoksella uhkaaminen ei ole hyväksyttävää eikä se ole osapuolten yksityisasiasia. Lisäksi muutos parantaisi viranomaisten mahdollisuuksia puuttua laittomiin uhkauksiin. On oletettavaa, että muutos toisi viranomaisten käsiteltäväksi sellaisia tapauksia, jotka eivät välttämättä ole aiemmin tulleet rangaistusjärjestelmän piiriin. Puuttuminen työtehtävien tai julkisen luottamustoimen vuoksi tehtyyn henkilön uhkailuun on tärkeää ottaen huomioon, että tutkimukset antavat viitteitä siitä, että uhkailuun esimerkiksi sosiaalisessa mediassa yleensä syyllistyisi varsin pieni ihmisryhmä, jonka toiminta on kuitenkin toistuvaa tai jatkuvaa.

Laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus olisi myös se, että se parantaa kansalaisten oikeudensaantimahdollisuuksia käytännössä, kun he joutuvat oikeudellista käsittelyä vaativaan konfliktiin. Näin tapahtuu tilanteissa, joissa esimerkiksi pelko nykyään estää asianomistajaa vaatimasta rangaistusta asianomistajarikoksesta. Toisaalta virallisen syytteen nostaminen jatkossa tapauksissa, joissa asianomistaja ei mahdollisesti toivo rikosprosessia, voi vähentää hänen itsemääräämisoikeuttaan. Syyteoikeuden muutoksen edut on kuitenkin arvioitava mahdollisia haittoja suuremmiksi.

#### *Sukupuolivaikutukset*

Perustuslaissa perusoikeuksiin sisältyvää kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatetta on vahvistettu sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevalla 6 §:n 4 momentin säännöksellä: ”Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteenehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.” Säännöksessä ei ole täsmennetty niitä keinoja, joilla tasa-arvo turvataan. Tarkemmat säännökset sisältyvät lähinnä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin.

Kuten perusoikeussäännös edellyttää, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 §:llä on vahvistettu ja konkretisoitu viranomaisen tasa-arvon edistämisvelvollisuutta täsmentämällä tasa-arvon edistämiskeinoja. Mainitun lain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Merkityksellistä esityksen kannalta on lakiin sisältyvällä välillisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla (7 §:n 3 momentti). Se tarkoittaa eri asemaan asettamista sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2018 tuodaan esille, että häirintä, vihapuhe ja väkivalta voivat olla myös sukupuolittuneita vallankäytön muotoja, jotka ilmenevät eri tavoin ja kohdistuvat eri tavalla naisiin, miehiin ja sukupuolivähemmistöihin. Lisäksi todetaan, että näiden ilmiöiden käsitteleminen sukupuolineutraaleina estää tehokkaan puuttumisen niihin. (Tasa-arvovaltuutettu 2018.)

Rikoslain säännökset ovat sukupuolineutraaleja eli sukupuolella tarkoitetaan esityksessä sekä miestä että naista. Neutraaleilla säännöksillä voi kuitenkin olla miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa mainittuja tosiasiallisia vaikutuksia, jotka ovat erilaisia miesten ja naisten kohdalla.

Väkivallan uhan on todettu olevan erityisesti naisvaltaisia palvelu-, terveys- ja sosiaalialoja koskevaa. Esityksellä laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta virallisen syytteen alaiseksi voidaan arvioida näissä tilanteissa olevan naisten asemaa parantava vaikutus.

Myös miesvaltaisissa asiakaspalvelutehtävissä laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos olisi nähtävissä myönteisenä kehityksenä. Esitys toisi parannusta myös heidän tilanteeseensa ja työoloihinsa väkivallan uhan kohteina.

Naisten aktiivisuuteen esimerkiksi toimittajina, tutkijoina tai poliitikkoina yhteiskunnallisessa keskustelussa kohdistuu useiden selvitysten mukaan miehiä useammin osin seksuaalissävyyteistä rikoksella uhkaamista. Tämä ei vain loukkaa yksilön kunniaa tai yksityisyyttä, vaan on yleisemmälläkin tasolla haitallista, jos uhkausten kohteeksi joutuminen muodostuu esteeksi osallistua julkiseen keskusteluun tai tietyn aiheiden käsittelyyn julkisuudessa (niin sanottu chilling effect).

Esityksellä voikin olla huomattava vaikutus yleisten asenteiden muokkaajana. Tasa-arvobarometri 2017 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 8/2018) kuvastaa nykyisiä naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon liittyviä asenteita. Yhdeksän kymmenestä vastaajasta oli sitä mieltä, että naisten entistä aktiivisempi tulo mukaan politiikkaan on tarpeen poliittisen asiantuntemuksen monipuolistamiseksi. Tasa-arvobarometrin myönteistä kehityskulkua naisten yhteiskunnallisessa aktiivisuudessa ja julkiseen keskusteluun osallistumisessa eri toimijoina (poliitikkoina, toimittajina, bloggaajina yms.) on syytä edelleen edistää. Esityksen voidaan arvioida osaltaan edistävän ja parantavan tosiasiallisesti erityisesti naisten osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun eri toimijoina.

### *Yritysvaikutukset*

Laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen rikoksia ennalta ehkäisevä vaikutus voi jonkin verran vähentää yrityksille aiheutuvia mahdollisia kustannuksia, mutta vaikutus ei liene merkittävä kokonaiskustannuksissa.

Yrityksille rikollisuudesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitu Rikollisuustilanne 2018 –julkaisussa (julkaisun yksilöintiedot jaksossa 2.2.). Kustannuksista ei kuitenkaan ole eroteltavissa työntekijään kohdistuneesta väkivallasta yksinomaan uhkailuista, saati laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttävistä teoista, aiheutuvia kustannuksia. Vähittäiskaupan ja majoitus- ja ravintola-alaan kohdistuvia rikoksia käsitelleen toisen kansallisen yritysuhritutkimuksen 2018 (ks. jakso 2.1) vastausten mukaan kaupan alalla työntekijään kohdistuva väkivalta ja uhkailu ei pääosin ollut aiheuttanut kyselyyn osallistuvissa yrityksissä suoria kustannuksia. Näissä tilanteissa lienee kuitenkin suurelta osin ollut kysymys tilanteista, joista ei ollut aiheutunut työntekijälle sairausloman tai työkyvyttömyyden kustannuksia aiheuttavia fyysisiä vammoja.

Kyselyyn osallistuvista yrityksistä yleisimpänä haittana (32 prosenttia) ilmoitettiin kuitenkin työntekijän kokemana pelko. Tämä tulos on merkityksellinen työtehtävistä johtuvan laittoman uhkauksen vaikutusten arvioinnissa. Jo yksinomaan väkivallan uhan aiheuttama pelko voi johtaa myös työntekijän sairauslomaan tai aiheuttaa työkyvyttömyyttä. Epäsuoria kustannuksia voi rikoksen vuoksi syntyä yrityksille myös rikoksen kohteena olleen työntekijän vaikeuksista suoriutua työtehtävistä tai vaikeuksista työvoiman saatavuudessa. Laittoman uhkauksen syyteoikeuden järjestelyn muutos voi vähentää tällaisia vaikutuksia yksittäisen työntekijän osalta, mutta muutoksen vaikutusta epäsuorien yrityksille aiheutuvien kustannusten muodostumisessa on vaikea arvioida ilman tutkimustietoa.

Yrityksille voi syntyä esityksestä lisäkustannuksia, jos työnantaja tukee 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 työnantajan harkinnassa. Esityksen johdosta yrityksille oikeudellisen avun tarjoamisesta työntekijälle aiheutuvien kustannusten määrän mahdollista kasvua on siten vaikea arvioida.

### *Taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Poliisin tietoon tuli 8 846 laitonta uhkausta vuonna 2018. Rikoksista selvitettiin 4 988 ja syyttäjille ilmoitettiin 3 390 laitonta uhkausta. Vuonna 2018 laittomasta uhkauksesta tuomittiin 642 henkilöä (tuomio päärikoksen mukaan) ja tuomioissa oli yhteensä 1 552 syyksiluettua laitonta uhkausta. Valtaosassa tapauksia seuraamus oli sakkoja, määräaikaiseen vankeuteen tuomittiin 174 tuomittua, näistä ehdottomaan vankeuteen 48. Syyte hylättiin tai asia raukesi 85 tapauksessa. Tuomioiden määrät ovat vuosina 2015–2018 vaihdelleet 600 ja 700 tapauksen välillä vuosittain. Koska laittoman uhkauksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, sakkoa ei voida määrätä sakkomenettelyssä, vaan laittomat uhkaukset on käsiteltävä täysimittaisessa esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa.

Oikeustilastoista ei voida erotella työtehtävissä tai julkisissa luottamustehtävissä oleviin henkilöihin kohdistuvia laittomia uhkauksia muista tuomituista laittomista uhkauksista. Työtehtävien tai julkisten luottamustehtävien vuoksi laittoman uhkauksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden määrää voidaan arvioida lähinnä vain uhritutkimusten tietojen pohjalta, joissa uhkaukseen jääviä tilanteita väkivallasta ei ole yleensä eroteltu.



Rikosuhritutkimuksen 2018 mukaan työpaikallaan tai työtehtävissään henkilöiden välistä uhkailua tai väkivaltaa oli kokenut kuusi prosenttia 15-74-vuotiaista. Luvuista ei ole eroteltavissa uhkaamisen käsittäviä tilanteita väkivallan teoista. Kuitenkin Rikollisuustilanne 2018 mukaan valtaosa (85–90 %) vähittäiskaupan ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista oli sekä vuonna 2010 että vuonna 2018 sanallista uhkailua ja suunsoittoa. Majoitus- ja ravintola-alalta ilmoitetuista väkivalta- ja uhkailutapauksista 85 prosenttia oli sisältänyt vain sanallista väkivaltaa. Kaikki sanallinen uhkailu ei toisaalta täytä laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistöä. Näiden lukujen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että rikosuhritutkimuksessa ilmoitetuista väkivalta- ja uhkaustilanteista puolet (3 prosenttia) voisi koskea lähtökohtaisesti laittoman uhkausten rikostunnusmerkistön täyttäviä tilanteita. Tällöin 15-74-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna laittoman uhkauksen kohteeksi työpaikalla tai työtehtävissä joutuisi noin 120 000 henkilöä vuosittain. Lukuun liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä, mutta se osoittanee sen, kuinka laajaa joukkoa ongelma lähtökohtaisesti koskee.

Rikosuhritutkimusten mukaan työpaikan väkivaltatilanteista tai väkivallalla uhkailusta ilmoitetaan kuitenkin vain harvoin poliisille. Tietoja on kuitenkin vain eräitä palvelualoja koskevista erillistutkimuksista (ks. jakso 2.2.). Työntekijään kohdistunut väkivalta tai sillä uhkailu ilmoitettiin yritysuhritutkimuksen mukaan poliisille joka neljännen teon yhteydessä, häirintä tai vainominen kaupan alalla 18 prosentissa ja majoitus- ja ravintola-alalla 26 prosentissa tapauksia.

Vuonna 2018 viranomaisille ilmoitettiin laittomia uhkauksia kaikkiaan 8 800. Siitä, missä määrin tapaukset koskivat työ- tai julkisten luottamustehtävien vuoksi tehtyjä uhkauksia, ei ole tarkempaa tietoa.

Esitys ei periaatteessa aiheuttaisi muutoksia laitonta uhkausta koskevien rikosten ilmoittamiseen poliisille. Ilmoittajana voisi nykyiseen tapaan olla kuka tahansa, asianomistajan lisäksi esimerkiksi työnantaja tai sivullinen. On todennäköistä, että kaikissa uhkauksen käsittävässä tilanteissa ei jatkossakaan tehtäisi rikosilmoitusta. Laiton uhkaus työpaikoilla asiakaspalvelutilanteissa tapahtuu yleensä verbaalisesti taikka esimerkiksi uhkauksen sisältävällä elekielellä. Teosta ei jää sen kohteeseen ulkoisia merkkejä toisin kuin esimerkiksi pahoinpitelyssä. Teon toteennäyttäminen jälkikäteen edellyttää siten usein paikalla olleita muita henkilöitä ja heidän todisteluaan tapahtuneesta, mikä todennäköisesti vähentää ilmoitushalukkuutta myös jatkossa. Sosiaalisen median kautta tapahtuvissa uhkauksissa itse teko tulee todennettua, mutta tekijän anonymitteetti voi vähentää kohteen ilmoitusaktiivisuutta.

Asiakaspalvelutilanteissa laitton uhkaus tulisi todennäköisesti tutkittavaksi nykyiseen tapaan ainakin silloin, kun tekijä tai tekijäkumppani syyllistyy samassa yhteydessä myös muuhun rikokseen kuten näpistykseen. On lisäksi huomattava, että muun muassa ryöstöä, pahoinpitelyä ja törkeää pahoinpitelyä koskevat säännökset syrjäyttävät laittoman uhkauksen siihen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen nojalla (HE 94/1993 vp). Virkamiehen uhkaaminen väkivallalla virkatoimien vuoksi tulee rikosoikeudellisesti riittävästi arvioiduksi soveltamalla pelkästään virkamiehen väkivaltaista vastustamista koskevaa säännöstä (KKO 2019:31). Näissä tilanteissa laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutos ei siten toisi tutkintaan varsinaisesti uusia tapauksia.

Laittoman uhkauksen osalta toimintaympäristö on kuitenkin viime vuosina muuttunut. Perinteisten asiakaspalvelutehtäviin liittyvien uhkaustilanteiden oheen on tullut kasvavasti sosiaalinen media uutena tapahtumaympäristönä. Tämä on lisäämässä laittomien uhkausten lukumäärää, vaikka sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa uhkailua voi tapahtua myös anonyymisti eikä tekijää ole aina mahdollista selvittää.

Uusien tutkittavien tapausten määrän arvioinnissa vertailukohteena voidaan tarkastella pahoinpitelyrikosten kasvun lisäystä, kun lievä pahoinpitely säädettiin lähisuhdeväkivaltatilanteissa ja

työtehtävissä olevaan kohdistuneena virallisen syytteen alaiseksi. Ennen lainmuutosta vuonna 2010 lieviä pahoinpitelyjä tuli poliisin tietoon 9 516 tapaista ja lainmuutoksen jälkeen vuonna 2011 tapauksia oli 11 356.

Vuoden 2012 jälkeen pahoinpitelyrikosten määrät ovat vakiintuneet ja mm. lievien pahoinpitelyjen määrä on nykyisin palannut lainmuutosta edeltävälle tasolle noin 9 000 tapaukseen vuodessa (8 884 vuonna 2018). Työtehtävissä oleviin kohdistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeuden laajennuksen osuudesta tapausmäärien kasvuun lainmuutoksen jälkeen ei ole tietoa (Rikollisuustilanne 2017, Katsauksia 29, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti).

Esityksen tavoitteena toimintaympäristön muutosten huomioon ottamisen ohella on, että rikosilmoituksia tehtäisiin nykyistä enemmän, kun rangaistusvaatimuksen esittäminen rikoksen esitutkinnassa ei enää olisi asianomistajan vastuulla. Myöskään uhritutkimukseen perustuvaa arviota siitä, että työpaikkaan ja -tehtäviin liittyvä väkivallalla uhkaaminen on varsin yleistä ja sitä taustaa vasten esitutkintaan tulevien uusien tapausten määrä voisi olla merkittäväkin, ei voida täysin sivuuttaa. On siten todennäköistä, että rikosilmoitusten määrä lisääntyisi nykyisestä jonkin verran. Olisi myös suotavaa, että työnantajat kehittäisivät linjauksia, joilla yhdenmukaistettaisiin rikosilmoituksen tekemisen käytäntöjä työpaikoilla.

Merkittävimpana erona nykysääntelyyn verrattuna esityksessä onkin se, että jatkossa lähtökohdaisesti kaikissa tapauksissa, jotka tulisivat poliisin tietoon, suoritettaisiin esitutkinta. Työtehtävissä ja julkisissa luottamustehtävissä oleviin kohdistuvien laittomien uhkausten viranomaisen tietoon tulevia tapausmääriä voidaan pyrkiä arvioimaan pahoinpitelyrikosten edellä selostetun kasvun valossa. Laittomasta uhkauksesta on säädetty rangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta, joten teot tulisivat käsiteltäviksi tuomioistuimissa. Uudistus lisäisi siten paitsi poliisin ja syyttäjien myös tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevien tapausten määriä.

Jos oletetaan, että muutoksen vaikutukset tapausmääriin olisivat samaa suuruusluokkaa kuin arvioitiin olevan työntekijään kohdistuvan lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskeneessa muutoksessa vuonna 2011, lisäisi muutos poliisin tietoon tulevia laittomia uhkauksia arviolta noin 1 200 uudella tapauksella. Syyttäjille siirtyy nykyään vajaat 40 prosenttia poliisin tietoon tulleista rikoksista, mutta oletettavaa on, että määrä kasvaisi, kun esitutinnan suorittaminen ei olisi enää riippuvainen asianomistajan rangaistusvaatimuksesta. Määrää voivat kuitenkin myös jatkossa vähentää näyttövaikeudet tai tekijän anonymiteetti. Voidaan siten arvioida, että syyttäjille voisi jatkossa siirtyä uusista poliisin tietoon tulevista rikoksista noin puolet (600) ja tuomioistuimissa käsiteltävät asiat lisääntyisivät puolestaan 250-300 uudella tapauksella. Lausuntopalautteessa hallituksen esitysluonnoksessa mainittuja tapausmääriä pidettiin perusteltuina.

Tavanomaisen laittoman uhkauksen täysimääräinen esitutkinta eri työvaiheineen voidaan rinnastaa liikenne rikoksen tai esimerkiksi maahantulokiellon rikkomisen vaatimaan tutkintaan (vrt. HE 291/2014 vp, s. 18 liikenne rikoksen esitutkinta 10 tuntia, HE 146/2018 vp, s. 23 maahantulokiellon rikkomisen täysimittainen esitutkinta 12 tuntia). Maalittamiskytkentäinen laittoman uhkauksen tutkinta saattaa olla tätä haastavampaa. Rikokset tapahtuvat tietoverkkovälityksellä osin anonymisti ja yksittäisessä tapauksessa saattaa olla kyse useista osateoista. Keskimääräisen esitutkinta-ajan Poliisihallitus arvioi kaikissa tapauksissa olevan mediaanillisesti 20-25 tuntia, kun tapausten lukumääräinen painopiste on yksinkertaista vaativammassa tapauksissa.

Jos arvioidaan, että laittoman uhkauksen täysimääräiseen esitutkintaan käytetään eri työvaiheineen 20 tuntia, niin 1 200 uuden esitutkintaan tulevan tapauksen aiheuttama työmäärän lisäys olisi 24 000 tuntia eli noin 14,6 henkilötyövuotta. Yhden henkilötyövuoden laskennallinen tuntimäärä vuodessa on Poliisihallituksen mukaan 1 640 tuntia. Kun henkilötyövuoden hinta on

Poliisihallituksen ilmoittamalla tavalla 70 000 euroa, kysymys olisi sisäministeriön toimialalla noin 1 240 000 euron vuosittaisesta lisäkustannuksesta.

Syyteharkinnan ja syytteen tuomioistuinkäsittelyn kustannukset syyttäjälaitokselle ovat keskimäärin 526 euroa/syyte, kirjallisessa menettelyssä 131 euroa. Syyteharkinnan osalta tiedotusvälineissä tapahtuvien laittomien uhkausten syytteen nostamisesta päättää valtakunnansyyttäjä. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan laittomat uhkaukset käsitellään 90 prosenttisesti suullisessa käsittelyssä ja vain 10 prosenttia kirjallisessa menettelyssä. Jos viranomaisten tietoon tulevista uusista tapauksista noin puolet (600 tapausta) oletettaisiin siirtyvän syyteharkintaan ja niistä valtaosa (90 prosenttia) käsiteltäisiin suullisessa käsittelyssä, syyttäjälaitoksen vuosittaiseksi kustannukseksi muodostuisi 292 000 euroa.

Laitonta uhkausta koskevat asiat suullisessa pääkäsittelyssä käsitellään lähes aina yhden tuomarin kokoonpanossa. Asian käsittelyn yksikkökustannus on Tuomioistuinviraston mukaan suullisessa käsittelyssä 1 345 euroa. Kirjallisen menettelyn yksikkökustannus on Tuomioistuinviraston ilmoituksen mukaan 728 euroa/asia. Tuomioistuimille aiheutuisi mainittujen 300 uuden tapauksen käsittelystä vuosittainen lisäkustannus 385 000 euroa.

Arvioihin liittyy eräitä epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi syyt, joiden vuoksi yritysuhritutkimuksen mukaan ilmoituksia viranomaisille nykyään jätetään tekemättä, säilynevät ennallaan. On myös vaikea arvioida, tulisiko mahdollinen lainmuutoksen jälkeinen laittoman uhkauksen tapausmäärien kasvu olemaan pysyvä. Toisaalta huomioon on otettava edellä mainittu sosiaalisen median tuoma rikoksen tekemisen toimintaympäristön muutos, joka jo sellaisenaan lisänee laittoman uhkauksen tekoilanteita nykyisestä. Tämä muutos vaikuttaa suhteellisen pysyvältä tilalta ja siihen tulee hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti varautua.

Laittomista uhkauksista tehtyjen rikosilmoitusten mahdollinen lisääntyminen saattaisi vaikuttaa lähestymiskielloasioiden lisääntymiseen. Samalla kun laittomasta uhkauksesta tehtäisiin rikosilmoitus, vireille saatettaisiin laittaa myös lähestymiskiellon määräämistä koskeva hakemus kärjäoikeudessa. Esitys saattaa siten jossain määrin lisätä myös lähestymiskielloja. On kuitenkin arvioitu, että jos asiat pystytään käsittelemään yhdessä, lähestymiskiellon käsitteleminen syyttäjävetoisen laittoman uhkauksen yhteydessä kuormittaisi tuomioistumia vähemmän kuin lähestymiskiellon käsittely, jossa asianosaiset ovat ilman avustajaa (vrt. HE 19/2013 vp).

Asianosaisen eli sekä vastaajan että asianomistajan avustamisesta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa. Esityksen eräänä liitännäisvaikutuksena voi olla oikeusapulain mukaisten avustajan määräämisten yleistymisen ehdotuksen alaan kuuluvissa laittoman uhkauksen tapauksissa, jos rikosilmoitusten ja siten myös tuomioistumiin tulevien tapauksen määrä lisääntyisi.

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. Laittoimiin uhkauksiin liittyvät näyttökysymykset esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa 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 näitä avustajan määräämisen edellytyksiä käytännössä sovellettaisiin ehdotuksen kattamiin tapauksiin.

Valtion palveluksessa oleviin asianomistajiin sovelletaan lisäksi eräistä oikeudenkäynneistä valtion palveluksessa oleville aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista annettua

lakia. Vastaavan sääntelyn sisältää eräistä oikeudenkäynneistä kuntien ja kuntainliiton palveluksessa oleville aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kunnan tai kuntainliiton varoista annettu laki. Lakien soveltamisalaan kuuluu laitton uhkaus (HE 190/1986 vp, s. 6/I).

Valtion ja kuntien palveluksessa olevien asianomistajien mahdollisuudet saada oikeudenkäyntiavustaja ovat siten jossain määrin muita asianomistajia laajemmat. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 a §:n lisäksi heitä koskevat edellä mainittujen lakien erityissäännökset, joiden nojalla tuomioistuimen on määrättävä tällaiselle asianomistajalle pyynnöstä oikeudenkäyntiavustaja, jos asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeistä, ettei hän kykene ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan ja oikeuttaan asian käsittelyssä. Asianomistajalle on myönnettävä vapautus oikeusapulain 4 §:ssä tarkoitetuista maksuista ja kustannuksista edellyttäen, että hänen oikeusturvansa toteuttaminen sitä vaatii rikoksen vakavuuden, rikoksella aiheutettujen vahinkojen tai muun erityisen syyn vuoksi. Asianomistajana valtion ja kunnan työntekijää koskisivat siten lain säätämät rajoitukset kustannusten korvaamisessa.

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

Mahdollisista rikosprosessiin tulevista uusista tapauksista saatetaan vuosittain tuomita joitakin yksittäisiä ehdottomia vankeusrangaistuksia ja tuomittu sakko saatettaisiin joissain yksittäistapauksessa muuntaa vankeudeksi. Tällaisten uusien tapausten määrän voidaan olettaa jäävän hyvin vähäiseksi.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Kunnianloukkaus ja yksityiselämään koskevan tiedon levittäminen ovat lähtökohtaisesti asianomistajarikoksia. Syyteoikeus kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä on nykyisin rikoslain 24 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin valtakunnansyyttäjällä, jos teko on tehty joukkotiedostusvälinettä käyttäen ja erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Esityksessä ei ehdoteta syyteoikeussäännösten muuttamista kunnianloukkaurikoksissa eikä yksityiselämää koskevaan tiedon levittämisessä. Laitton uhkaus on näihin rikoksiin verrattuna astetta moitittavampi teko. Laitton uhkaus on vapautteen kohdistuva rikos, joka loukkaa välillisesti myös henkeä ja terveyttä. Suojeltavana oikeushyväne kunnianloukkauksessa ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä on puolestaan yksilön integriteetti ja intimitteetti, jolloin on perusteltua, että oikeusprosessin eteenpäin vieminen niissä on lähtökohtaisesti asianomistajalla.

Laittomasta uhkauksesta on säädetty rangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta, kun taas kunnianloukkauksesta ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä on perusmuodossaan säädetty rangaistukseksi sakkoa. EIT pitää vankeusrangaistusuhkaa ilmaisurikoksissa sananvapauden kanssa yhteensopivana vain poikkeuksellisissa tilanteissa kuten vihapuheessa tai rikokseen yllyttämisessä. Näin myös EIT:n oikeuskäytännössä on nähtävissä aste-ero toisaalta henkilön maineen suojelemisen ja toisaalta väkivallalla tai muulla rikokseen yllyttämisen uhalla. Näistä syistä vankeusuhka kunnianloukkaurikoksen ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen

perustekomuodosta poistettiin lainmuutoksella vuonna 2013. Samassa yhteydessä EIT:n oikeuskäytännön huomioon ottamiseksi kumpaankin säännökseen lisättiin rangaistavuutta rajoittava säännös, jonka mukaan rikoksena 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. Laittoman uhkauksen kaltainen väkivallalla tai rikoksella uhkaaminen ei sen sijaan lähtökohtaisesti voi olla yleiseltä kannalta hyväksyttävää tai ilmaisuna tulkintakysymys, vaan se on tilanteesta ja asiayhteydessä riippumatta selkeästi ei-hyväksyttävä teko.

Viranomaisten tietoon tuli vuonna 2018 noin 4 500 kunnianloukkausta (mukaan lukien törkeä tekomuoto) ja noin 400 yksityiselämää koskevan tiedon levittämistä (mukaan lukien törkeä tekomuoto). Esitutkintaan tulevien tapausten määrä, jos kyseiset teot säädettäisiin virallisen syytteen alaisiksi - vaikkakin työtehtävissä ja julkisessa luottamustehtävässä oleviin rajoitettuna - saattaisi siten olla varsin merkittävä. Näin on erityisesti, jos syyteoikeuden muutos entisestään lisäisi ilmoituksia viranomaisille. Huomioon on myös otettava lakivaliokunnan aikaisempi pidättyväinen kanta syyteoikeutta koskevaan muutokseen esimerkiksi subjektiivisesti värittyneen kunnianloukkauksen osalta (ks. LaVM 21/2010 vp, esityksen jaksossa 2.2).

Jos kyseiset rikokset muutettaisiin nykyistä laajemmin virallisen syytteen alaisiksi, niitä koskisi julkisten viestien ja ilmaisujen osalta sananvapauslain 24 §:n mukainen syyteoikeusjärjestely tai ainakin eri syyteoikeussäännösten välinen suhde tulisi tarkasteluun. 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, julkaistuun viestiin perustuvat kunnianloukkausta tai yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevat syyteasiat säännönmukaisesti näitä rikoksia koskevien syyteasioiden merkittävän määrän vuoksi. Sananvapauslain 24 §:n mukaisen syyteoikeusjärjestelyn muuttamisessa olisi kyse periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta. Tällaista muutosta ei ole perusteltua tehdä nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä vain muuttaman, mutta sitäkin yleisemmän sananvapausrikoksen osalta. Kyseisten sananvapausrikosten syyteoikeusjärjestelyjä voi olla perusteltua arvioida, kun sananvapauslaki jatkossa uudistetaan kokonaisuudessaan.

## 5.2 Laittoman uhkauksen syyteoikeus Pohjoismaissa ja Saksassa

### *Ruotsi*

Laiton uhkaus (olaga hot) on Ruotsissa säädetty rangaistavaksi rikoskaaren (brottsbalk) 4 luvun 5 §:ssä. Siihen syyllistyy jokainen, joka uhkaa toista rikoksella tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan uhatussa vakavaa pelkoa tämän tai toisen henkilön turvallisuuden, omaisuuden, vapauden tai rauhan vuoksi. Uhatun ei tarvitse itse tuntea pelkoa, vaan riittää että uhkaus on luonteeltaan sellainen, että se yleensä aiheuttaa pelkoa. Kyseessä on niin sanottu abstrakti vaarantamisrikos. Rangaistus on sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Vakavasta tekemuodosta rangaistus on vankeutta vähintään yhdeksän kuukautta ja enintään neljä vuotta. Rikoksen vakavuutta arvioidaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota, jos uhkaa on tehostettu merkittävästi aseilla, räjähteillä tai replika-aseella tai voimankäytöllä taikka jos teko on muuten ollut luonteeltaan erityisen vakava taikka jos teko on ollut erityisen häikäilemätön tai vaarallinen.

Syyteoikeudesta säädetään rikoskaaren 4 luvun 11 §:ssä. Sen mukaan laitton uhkaus on virallisen syytteen alainen rikos.

*Norja*

Uhkaus (trusler) on Norjassa säädetty rangaistavaksi rikoslain (straffeloven) 263 §:ssä ja vakava uhkaus (grove trusler) 264 §:ssä. Henkilö, joka sanoin tai teoin uhkaa rikoksella sellaisissa olosuhteissa, että uhkaus voi aiheuttaa vakavaa pelkoa, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Riittävää on, että teko on omiaan aiheuttamaan pelkoa. Vakavasta uhkauksesta säädetään seuraamukseksi enintään kolme vuotta vankeutta. Uhkauksen vakavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko uhkaus suunnattu puolustuskyvyttömään henkilöön, onko se tehty ilman provokaatiota tai useiden henkilöiden yhteisestä toimesta ja onko motiivina ihonväri, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto, elämäntavot, homoseksuaalisuus tai vammaisuus.

Lisäksi 265 § koskee tiettyjen ammattiryhmien erityissuojaa (særskilt vern for enkelte yrkesgrupper). Sen mukaan henkilö, joka pyrkii vaikuttamaan erityisen haavoittuvassa ammatillisessa ryhmässä toimivan henkilön ammatin harjoittamiseen, rangaistaan sakolla tai enintään kahden vuoden vankeudella. Toisen momentin mukaan erityisen haavoittuvaksi ammattiryhmäksi katsotaan terveydenhuollon ammattilaiset, jotka tarjoavat lääketieteellistä terveydenhoitoa; julkisesta liikenteestä, kuten junasta, metrosta, raitiovaunusta, bussista, lentokoneesta, takista tai lautasta, vastaavat henkilöt sekä perus- ja keskiasteen koulutuksesta vastaavat henkilöt. Jokainen, joka estää toisessa momentissa mainitun henkilön ammatin harjoittamisen, voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Henkilö, joka solvaamalla tai muuten törkeän loukkaavalla puheella tai käytöksellä loukkaa edellä mainittua henkilöä tämän harjoittaessa ammattiaan, tuomitaan sakkoon.

Syyteoikeudesta säädetään yleisesti rikosoikeudenkäyntiä koskevassa laissa (straffeprosessloven 62 a §). Sen mukaan yleisen syyttäjän on syytettävä rikoksista, jollei laissa toisin säädetä. Jos teosta säädetty rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta, syytettä ei ole velvollisuutta nostaa, elleivät yleiset näkökohdat (allmenne hensyn) vaadi syytteeseen nostamista. Yleisten seikkojen arvioinnissa painoa annetaan muun muassa rikoksen törkeydelle, yleiselle lainkuullaisuudelle ja sille, pyytääkö asianomistaja, muu vahinkoa kärsinyt tai viranomainen, jota asia koskee, syytteen nostamista.

*Tanska*

Tanskan rikoslain (straffelov) 266 §:ssä säädetään rangaistavaksi uhkaus (trusler). Sen mukaan jokainen, joka uhkaa tehdä rikoksen tavalla, joka aiheuttaa vakavaa pelkoa jonkun toisen elämästä, terveydestä tai hyvinvoinnista, tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lisäksi 136 §:ssä säädetään rangaistavaksi julkinen kehoitus rikoksen tekemiseen. 266 a §:n mukaan henkilö, joka julkisesti antaa lausuntoja, joilla tavoitellaan tai kehoitetaan väkivaltaan tai ilkeisiin teoksiin, ja teko ei ole 136 ja 266 §:n mukaan rangaistava, tuomitaan sakkoon tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen. Uhkauksen osalta syyteoikeudesta säädetään rikoslain 275 §:ssä, jonka mukaan 266-266 b § ei ole asianomistajan syyteoikeuden alainen. Uhkaus on siten yleisen syytteen alainen rikos Tanskassa.

*Saksa*

Saksan liittotasavallan rikoslain (Strafgesetzbuch, StGB) uhkausta koskevan sääntelyn 241 §:n (Bedrohung) mukaan se, joka uhkaa tehdä henkilöä tai hänen läheistään vastaan suunnatun rikoksen, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Rikoksella (Verbrechen) tarkoitetaan rikosta, josta voi seurata vähintään kaksi vuotta vankeutta. Samoin rangaistaan henkilöä, joka tietäen ja tahtoen väittää toiselle, että tätä tai tämän läheistä vastaan suunnattu rikos on

toteutettavissa. Kyseessä on abstrakti vaarantamisrikos, eli riittää, että teko on omiaan aiheuttamaan kohteessa pelkoa. Uhkaus on Saksassa yleisen syytteen alainen rikos.

Helmikuussa 2020 annettiin viharikosten vastainen lainsäädäntökokonaisuus valtiopäiville. Yhtenä toimenpiteenä ehdotetaan rikoslain uhkausta koskevan säännöksen muuttamista. Pykälään ehdotetaan uutta momenttia, joka koskee henkilön tai hänen läheisensä seksuaalista itsemääräämistä, ruumiillista koskemattomuutta, henkilökohtaista vapautta tai näitä vastaavalla rikoksella uhkaamista. Teosta olisi tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Jos teko tehtäisiin julkisesti, kokouksessa tai kirjoituksessa, rangaistus olisi sakko tai kaksi vuotta vankeutta.

Samalla nykyinen astetta vakavammalla rikoksella uhkaamista koskevan rikoksen enimmäisrangaistus ehdotetaan korotettavaksi kahteen vuoteen vankeutta. Jos teko tehtäisiin julkisesti, kokouksessa tai julkaisemalla tai levittämällä mediassa, rangaistus olisi lakiehdotuksen mukaan sakko tai kolme vuotta vankeutta.

## 6 Lausuntopalaute

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti ehdotusta ja pitivät sitä tarpeellisena. Myös hallituksen esitysluonnoksen perusteluja pidettiin pääosin kannatettavina. Useat lausunnonantajat katsoivat, että esitetty muutos tehostaisi reagointimahdollisuuksia maalittamista vastaan ja parantaisi samalla uhriksi joutuvien henkilöiden asemaa.

Useat lausunnonantajat totesivat, että laittoman uhkauksen syyteoikeuden muuttaminen on oikeasuuntainen, mutta yksistään riittämätön toimi maalittamiseen puuttumiseksi. Jatkovalmistelussa on katsottu, että mahdollisia muita toimenpiteitä on tarkoituksenmukaista käsitellä siinä vaiheessa, kun valtioneuvoston kanslian asettama selvityshenkilö OTT, kärjätuomari Mika Illman on laatinut arvionsa maalittamista koskevasta säädöspohjasta ja mahdollisista uusista säännösehdoituksista, ja niitä on asianmukaisesti arvioitu.

Oikeuskanslerin viraston lausunnossa todettiin, että jatkovalmistelussa voisi olla hyvä pohtia laajemmin ehdotettua sääntelyä painavan yhteiskunnallisen tarpeen ja sääntelyn mahdollisen päällekkäisyyden näkökulmasta. Professori Sakari Melander katsoi, että esityksen perusteluissa tulisi tuoda esiin erityisiä syitä ja julkista intressiä syyteoikeuden muutokseen. Esityksen perustelujaksoa Keskeiset ehdotukset on täydennetty näiltä osin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Asianajajaliitto, Tuomioistuinvirasto, Itä-Uudenmaan kärjäoikeus, Eduskunnan oikeusasiamies, apulaisprofessori Tatu Hyttinen, professori Sakari Melander ja työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittävät huomiota ”työtehtävän” ja ”työpaikan” määritelmän tulkinnanvaraisuuteen ja toivovat, että käsitteiden täsmällisempään määrittelyyn kiinnitetään huomiota jatkovalmistelussa. Eräät lausijat (professori Melander, apulaisprofessori Hyttinen, eduskunnan oikeusasiamies ja Suomen Asianajajaliitto) katsoivat, että työtehtävä tulisi laillisuusperiaatteen vuoksi määritellä täsmällisesti ja yhdenmukaisesti rikoslaissa esimerkiksi viittaamalla rikoslain 47 luvun määritelmiin tai vakiintuneisiin työtai yritysoikeudellisiin määritelmiin. Tämä johtaisi työtehtävän esitysluonnoksessa ehdotettua merkittävästi suppeampaan määritelmään. Toisaalta laaja joukko lausujia (ks. lausunnotiivistelmän jakso 3.3.) kannatti säännöksen kohderyhmän mahdollisimman laajaa soveltamisalaa ja esitti toiveita sen laajentamisesta ehdotetusta. Esityksen perusteluissa on täsmennetty työtehtävän ja työpaikan sekä julkisen luottamustehtävän määrittelyä palautteen perusteella.

Akava, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Syyttäjähdistys ry, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry, Suomen Kihlakunnanvoudit ry, Helsingin kärjäoikeus, Julkisen sanan neuvosto, Poliisihal-

litus, Suomen Lakimiesliitto ry ja Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry esittivät, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös laittomaan uhkaukseen liittyviin esteellisyyskysymyksiin tapauksissa, joissa uhkaajan asiaa käsittelevään virkamieheen kohdistetaan laiton uhkaus. Maalittamisella voidaan lausujen mukaan pyrkiä haittaamaan virkamiehen virkavelvollisuuksien suorittamista, kun hallintoasiaa käsittelevä virkamies tekee asianomistajana tutkintapyyntönsä laittomasta uhkauksesta ja tulee siten esteelliseksi alkuperäisessä asiassa. Esteellisyys-säännöksiä kuvaileva jakso on lisätty esityksen perusteluihin. Hallintolain ja esitutkintalain yleisiä esteellisyys-säännöksiä ei ole tarkoituksenmukaista muilta osin arvioida nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä.

Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos ja sisäministeriö totesivat, että arvion 1200 uudesta rikoksesta ennakoitavana olevan vallitsevissa olosuhteissa perusteltu lähtökohta, mutta keskimääräisen esitutkinta-ajan Poliisihallitus arvioi laittoman uhkauksen tapauksissa olevan mediaanillisesti 20-25 tuntia, ja henkilötyövuoden todellinen kustannus tulee määrittää lähemmäs 70 000 €/htv. Tuomioistuinvirasto katsoi, että tuomioistuinviraston päivitettyjen laskelmien mukaan rikosasian yksikkökustannus on 1 345 euroa, kun asia käsitellään suullisessa pääkäsittelyssä, ja 728 euroa, kun asia käsitellään kirjallisessa menettelyssä. Esityksen taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaa koskevaan -jaksoon on korjattu tutkinta-aikaa ja henkilötyövuoden kustannusta koskevat arviot sisäministeriön toimialalla ja asian tuomioistuinkäsittelyä koskevat kustannusarviot oikeusministeriön hallinnon alalla.

Valtakunnansyyttäjän toimisto totesi, että kaikki julkaistut laittomat uhkaukset, joita rikoslain 25 luvun 9 §:n uudessa 2 momentissa tarkoitetaan, siirtyvät valtakunnansyyttäjän yksinomaiseen syyteharkintavaltaan, minkä vuoksi on tärkeää, että syyttäjälaitoksen resurssit jatkossakin turvataan. Esityksen perustelujen sananvapauslakia koskevaa jaksoa on lausunnon vuoksi tarkistettu ja lisätty maininta valtakunnansyyttäjän toimivallasta taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan -jaksoon.

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

### **Rikoslaki**

#### **25 luku.** Vapauteen kohdistuvista rikoksista

**9 §. Syyteoikeus.** Esityksessä ehdotetaan, että laiton uhkaus säilyisi lähtökohtaisesti asianomistajarikoksena, mutta rikoslain 25 luvun 9 §:n syyteoikeutta koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistettu laiton uhkaus säädettäisiin virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Pykälän 1 momentti säilyisi asiallisesti muuttamattomana, mutta kirjoitettaisiin nykyisin vakiintuneeseen tapaan niin, että mainittaisiin tilanteet, milloin syyttäjä saa nostaa syytteen. Ehdotetun 1 momentin mukaan syyttäjä saa nostaa syytteen tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen pantavaksi taikka pakottamisen tai laittoman uhkauksen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Muutettavaksi ehdotetussa 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että syyttäjä saa lisäksi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtävä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.



Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi asiallisesti muuttamattomana uudeksi 3 momentiksi. Momentissa säädettäisiin lapsen omavaltaisen huostaanoton syyteoikeudesta.

Laittoman uhkauksen tyyppitilanne on vanhastaan yksityisten ihmisten väliset kiista- ja riitatileteet, 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. Kyseisen kaltaisilla teoilla ei ole tarkoituksenmukaista kohtuuttomasti rasittaa viranomaiskoneistoa ja ne on siten perusteltua säilyttää pykälän 1 momentissa nykyisin säädettyyn tapaan asianomistajarikoksina.

Jatkossakin voi kuitenkin esiintyä nykyisin 1 momentissa säänneltyjä tilanteita, joissa erittäin tärkeä yleinen etu saattaa vaatia virallisen syytteen nostamista. Kyse voi olla erityisen törkeästä rikoksesta, vaikka uhkausta ei tehtäisi työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän vuoksi. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi uhkauksen kohdistuminen alaikäiseen tai muutoin erityisen suojattomassa asemassa olevaan tai vajaakykyiseen henkilöön. Myös hengenvaarallista väliintä käyttäen tehtyä tekoa koskeva erityissääntely on perusteltua säilyttää.

Muutetun 2 momentin mukaan esitutkinnan toimittaminen ja syytteen nostaminen henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi kohdistetun laittoman uhkauksen vuoksi ei siten enää jatkossa edellyttäisi asianomistajan rangaistusvaatimusta. Rikosilmoituksen mainitusta teosta voisi nykyiseen tapaan tehdä sekä asianomistaja itse, työnantaja että kuka tahansa sivullinen.

On huomattava, että kun kyse olisi virkamiehistä, heitä koskevat jo nykyisin tietyiltä osin virkamiehen vastustamista koskevat rikoslain 16 luvun kriminalisoinnit väkivallalla uhkaamisesta silloin, kun kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Kun kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä, nyt ehdotettavaa pykälää sovellettaessa merkitystä ei olisi henkilön työ- tai virkamiesoikeudellisella asemalla, vaan ilmaisu ”työtehtävän vuoksi” soveltuisi yhtä hyvin työ-, sopimus- sekä virkasuhteessa kuin myös työharjoittelussa oleviin henkilöihin (vrt. HE 78/2010 vp, s. 25/II). Myös toimeksiantosuhteessa tai apurahalla tehtävä työ kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. ”Työtehtävä” olisi tässä yhteydessä yleiskielinen kaikkea ammattimaisesti tai ansiotarkoituksessa tehtävää työtä juridisesta laadusta riippumatta koskeva ilmaisu.

Lievän pahoinpitelyn syyteoikeuden muuttamisen yhteydessä säännöksen soveltamisen tyyppitapaukseksi kuvattiin tilanne, jossa pahoinpitely kohdistuu työtehtävää suorittavaan asiakkaan kohtaamistilanteessa. Pahoinpitely yleensä edellyttääkin osapuolten fyysistä kohtaamista. Työtehtävä nähtiin siten näistä syistä pitkälti konkreettiseksi työsuorituksiksi, jonka yhteydessä pahoinpitely fyysisesti tapahtuu. Laiton uhkaus on sen sijaan ilmaisurikos, joka voi tapahtua kasvokkain, mutta myös yhä enenevästi internetissä tai mediassa. Tämän eron on perusteltua heijastua myös kyseeseen tulevan työtehtävän tulkintaan laittoman uhkauksen syyteoikeussäännöksessä. Tulkinnassa olisi otettava huomioon asiayhteys ja niiden säännösten tarkoitus, joissa käsite esiintyy (KKO 46:2004). On huomattava, että myöskään lievän pahoinpitelyn syyteoikeussäännöksen sanamuoto ei estä sen soveltamista työtehtäviin, jotka tehdään virtuaalisesti, vaikka lievä pahoinpitely tapahtuisi esimerkiksi myöhemmin osapuolten kohdatessa.

Pykälän soveltamisalaan lukeutuisivat käytännössä esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalialan työ, työvoimahallinnon asiakaspalvelut, opetustehtävät sekä oikeus- ja poliisihallinto. Laitonta uhkailua esiintyy myös yksityissektorilla runsaasti esimerkiksi kaupan alalla, hotelli- ja ravintola-alalla sekä henkilöliikenteessä.

Työtehtävä on ymmärrettävä laajasti kattaen muun muassa taiteelliseksi ja tieteelliseksi katsotavan toiminnan. Toimittajia tai taiteilijoita, jotka nostavat keskusteluun mielipiteitä jakavia aiheita, voidaan uhkailla laittoman uhkauksen tunnusmerkistön toteuttavalla tavalla. Erityisen suojattomassa asemassa ovat niin sanotut free-lance-toimijat ja yksin toiminnalla tai yritys-muodossa taikka yksin apurahalla työskentelevät, joilla ei ole työyhteisön ja työnantajan toimien antamaa suojaa.

Ehdotetussa säännöksessä mainittaisiin työtehtävä tai luottamustehtävä yksikössä. Kirjoitustapa vastaisi rikoslain vakiintunutta kirjoitustapaa, jolla ilmaistaan se, että säännöksen soveltamiseen riittää yhdenkin mainitun edellytyksen täytyminen; tässä yhdenkin työtehtävän vuoksi tehty laiton uhkaus. Säännöstä ei toisaalta ole sidottu (yhteen) konkreettiseen työtehtävään tai luottamusmiehen toimeen, vaan esimerkiksi laajempi työksi tai luottamustehtävän hoidoksi katsottava toiminta kuuluisi soveltamisalaan.

Ehdotettu ilmaisu ”työtehtävän vuoksi” rajaisi toisaalta säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle teot, jotka eivät liity uhrin työtehtäviin. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, jotka tapahtuisivat työpaikalla, mutta liittyisivät osapuolten väliseen muuhun kuin työntekoon liittyvään suhteeseen (esimerkiksi parisuhdekiistat).

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että teko olisi nykyiseen tapaan asianomistajarikos, jos rikoksentehtäjä kuuluisi työpaikan henkilöstöön. Vastaavanlainen rajausta säädettiin työtehtävissä olevaan kohdistuvaa lievää pahoinpitelyä koskevaan säännökseen eduskuntakäsittelyn aikana. Pääosa laittomista uhkauksista koskee työpaikan ulkopuolisen taholta tulleita uhkauksia. Työpaikan henkilöstön sisäiset laittomat uhkaukset ovat yleensä yksittäistapauksia. Työpaikan henkilöstöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä saman työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä esimerkiksi toimipisteiden lukumäärästä riippumatta. Työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädännön nojalla työnantaja on velvollinen huolehtimaan työntekijöiden keskinäisistä suhteista ja turvallisuudesta työssä. Tällaisissa tilanteissa uhri itse tai työnantaja voisi nykyiseen tapaan tehdä asiasta rikosilmoituksen ja uhri asianomistajana vaatia rangaistusta tekijälle.

Ehdotetun 2 momentin mukaan syyttäjä saisi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 11 §:ssä määritellään julkista luottamustehtävää hoitava henkilö. Säännöksestä on mahdollista saada johtoa julkisen luottamustehtävän määrittelyyn. Julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan säännöksen mukaan kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua pykälän 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajatoimissaan sekä 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä. Pykälän 1 kohdassa mainittuja julkisyhteisöjä ovat valtio, kunta, kuntayhtymä tai muu kuntien julkisoikeudellinen yhteistoimintaelin, eduskunta, valtion liikelaitos sekä evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä sen seurakunta ja seurakuntien yhteistoimintaelin, Ahvenanmaan maakunta, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos, kunnallinen eläkelaitos, Kuntien takauskeskus ja kunnallinen työmarkkinalaitos. Valtion luottamushenkilöitä ovat esimerkiksi käräjäoikeuksien lautamiehet.

Julkista luottamustehtävää hoitavaksi katsotaan nyt käsillä olevassa esityksessä myös kansanedustaja. Hyvin korkeiden luottamustehtävien kuten kansanedustajien ja valtioneuvoston jäsenten osalta teko saattaisi olla jo nykyään virallisen syytteen alainen, jos erittäin tärkeän yleisen edun arvioitaisiin sitä edellyttävän (KKO 2013:50, joka koski valtioneuvoston jäseniä).

Työtehtävän tai julkisen luottamustehtävän hoitamisen vuoksi tapahtuneeseen laittomaan uhkaukseen saattaa liittyä tehtävän ja uhkauksen ajallisen yhteyden arviointi.

Säännöksen tyypillinen soveltamistilanne asiakas- ja palvelutyössä olisi esimerkiksi ravintoloiden tarjoilijoihin, kaupan myyjiin, terveyskeskusten hoitohenkilökuntaan ja sosiaalialan sosiaalivälittäjiin kohdistuva laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttävä häiriökäyttäytyminen työtehtävää tehtäessä. Teko voisi kuitenkin tapahtua asiakaspalvelutilanteessa, työsuorituksen aikana taikka myöhemmin. Syyteoikeussäännöksen soveltaminen ei siis edellytä sitä, että laittoman uhkauksen tulisi tapahtua työpaikalla.

Sosiaalisessa mediassa tapahtuva uhkaaminen on jo luonteensa vuoksi irrallaan fyysisestä työpaikasta. Samoin sähköpostitse tapahtuva uhkaaminen voi liittyä työtehtävään, vaikka sähköposti lähetettäisiin vastaanottajan yksityiseen sähköpostiosoitteeseen. Työntekijään tai julkista luottamustehtävää hoitavaan kohdistuva laiton uhkaus on päinvastoin erityistä pelkoa aiheuttavaa tapahtuessaan henkilön yksityisen elämänpiirin alueella tai kohdistuessaan siihen. On huomattava, että laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistön täyttää myös teko, jossa uhatulla on perusteltu syy pelätä jonkin toisen henkilön, kuten perheen jäsenen, turvallisuuden vaarantuvan. Laittoman uhkauksen rikostunnusmerkistö ei myöskään edellytä, että rikos, jolla uhataan, olisi välittömästi toteutettavissa.

Myös työtehtävän ja se vuoksi esitetyn laittoman uhkauksen välillä voi kulua aikaa. Esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tapahtuva laiton uhkaus voi tapahtua paljon myöhemmin kuin esimerkiksi asianomistajan työtehtäväksi katsottava kirjoitus, tutkimuksen julkaisu tai muu julkinen esiintyminen. Myös julkisen luottamustoimen vuoksi tapahtuva laiton uhkaus voi tapahtua esimerkiksi kunnallista päätöksentekoa seuraavina viikkoina tai kuukausina. Luottamustehtävään liittyvä toiminta voi olla myös pitkäkestoinen prosessi kuten kaavoituspäätökset. Uhkauksen tulee kuitenkin jossain vaiheessa tulla uhatun tietoon (KKO 2013:50).

Asiayhteydestä on ajan kulumisesta huolimatta ja tapahtumapaikasta riippumatta yleensä pääteltävissä, että uhkaus esitetään asianomistajan työtehtävän tai julkiseen luottamustehtävään liittyvän toiminnan seurauksena. Siihen, milloin uhatulla on perusteltu syy tunnusmerkistössä tarkoitettuun pelkäämiseen, riippuu rikoksen vakavuudesta, todennäköisyydestä, ajallisesta etäisyydestä, uhkaajan ja uhatun henkilöstä, uhkaajan käytössä olevista resursseista ynnä muista seikoista. Uhkaus voidaan esittää sanallisesti ja nimenomaisesti, mutta se voi olla myös konkluudenttinen. On huomattava, että laittoman uhkauksen toteutuminen ei myöskään edellytä näyttöä muusta lisämotiivista, kuten tarkoituksellisesta kostosta tai häirintätarkoituksesta; rikoksen tunnusmerkistön täyttävä uhkaus riittää.

Uhkaus ei edellytä, että nimenomaan uhkaaja henkilökohtaisesti tai yksinään omakätisesti suorittaisi uhkauksen sisältämän teon. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa järjestelmällistä ja joukkoistettua uhkaamista (niin sanottu maalittaminen).

Laiton uhkaus on toteutettavissa yhden henkilön toimesta, jolloin arviointi on tehtävä pitkälti yhden rikosentekijän toiminnan näkökulmasta. Näin on esimerkiksi selkeästi yhden henkilön kirjoituksen kuten artikkelin ollessa kyseessä. Huomioon on tosin tällöinkin otettava sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain vastuusäännökset.

Sosiaalisessa mediassa on kuitenkin tyypillistä, että kohdehenkilöön kohdistuvaan toimintaan osallistuu useita henkilöitä. Tällöin näiden henkilöiden roolit voivat tilanteesta riippuen olla erilaiset. Joskus kyse voi olla useamman henkilön toisistaan riippumattomasta toiminnasta, jolloin on luonteenvaa tarkastella näiden henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta lähinnä itsenäisen tekijävastuun näkökulmasta.

Monesti kysymys on kuitenkin jonkinlaisesta yhteisestä toiminnasta, jossa eri toimijoiden roolit voivat olla erilaiset. Tällaisessa tapauksessa voivat olla erotettavissa uhkaavan toiminnan liikkeellepaneuvassa roolissa oleva henkilö tai henkilöt, jolloin toiminnan liikkeellepanon jälkeen muita henkilöitä osallistuu uhkailuun esimerkiksi internetin keskustelupalstoilla. Useamman henkilön toteuttamaa koordinoitua uhkailua sisältävää toimintaa ja niihin liittyviä vastuukysymyksiä voidaan kuitenkin arvioida hyödyntämällä rikoslain 5 luvun osallisuussäännöksiä.

Eräillä käytännön aloilla työntekijään kohdistuvaan laittomaan uhkaukseen saattaa syyllistyä myös henkilö, joka jätettäisiin syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi terveydenhuollon alalla dementikot, kehitysvammaiset, mielenterveyspotilaat taikka esimerkiksi lääkehokin vuoksi väliaikaisessa sekavuustilassa olevat potilaat. Mainitut henkilöt voivat syyllistyä laittomaksi uhkaukseksi arvioitavaan tekoon hoitolaitoksen tosiasiallisessa arkisessa hoitotyössä tai kuljetuksien ja siirtojen yhteydessä. Näissä tilanteissa suositetaan samoin kuin lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevassa hallituksen esityksessä työtehtävissä olevaan kohdistuvan lievän pahoinpitelyn osalta (HE 78/2010 vp, s. 18/11) mahdollisuuksien mukaan soveltamaan toimenpiteistä luopumisäännöksiä.

Myös rikosilmoitusten kaavamaisista tekoja mainituissa tapauksissa tulisi hoitolaitoksissa harkita alakohtaisesti ja asianomistajan oikeudet huomioon ottaen. Tällaisten tilanteiden käsittelyyn, sisäiseen ohjeistukseen ja tyyppillisten tapausten arviointiin on parhaimmat edellytykset kullakin asianomaisella toimialalla.

## **8 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan syksyllä 2021. Ehdotettavaan voimaantulon ajankohtaan on vaikuttanut arvio esityksen eduskuntakäsittelyyn sekä lakien voimaan saattamiseen liittyviin käytännön toimiin tarvittavasta ajasta.

Rikokseen sovelletaan lähtökohtaisesti rikoslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti sitä lakia, joka oli voimassa, kun rikos tehtiin. Pykälän 2 momentissa säädetään lievemmän lain periaatteesta, jonka mukaan, jos tuomittaessa on voimassa toinen laki kuin rikosta tehtäessä, sovelletaan kuitenkin uutta lakia, jos sen soveltaminen johtaa lievempään lopputulokseen. Periaatetta ei yleensä sovelleta prosessuaalisiin säännöksiin, poikkeuksena kuitenkin asianomistajan ja syyttäjän syyteoikeutta koskevat muutokset (HE 66/1988 vp, s. 198, HE 44/2002 vp, s. 37, ks. myös KKO 2007:83). Rikoksen saattamista virallisen syytteen alaiseksi voidaan arvioida lain-säädännön ankaroitumisena, joten syyteoikeuteen sovelletaan rikoksen tekoajan lakia. Lakiehdotus tulee siten sovellettavaksi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

## **9 Suhde talousarvioesitykseen**

Esityksen mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Mahdollisesti tarvittavista lisäresursseista päätetään talousarviopäätöksin. Kustannuksia synnyisi sekä sisäministeriön että oikeusministeriön hallinnonalalla.

Sisäministeriön toimialalla kyse olisi noin 1 240 000 euron vuosittaisesta lisäkustannuksesta momentilla 26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot.

Syyttäjälaitoksen vuosittaiseksi lisäkustannukseksi muodostuisi 292 000 euroa momentilla 25.30.01 Syyttäjälaitoksen toimintamenot.

Tuomioistuimille aiheutuisi uusien tapausten käsittelystä vuosittaisena lisäkustannuksena 385 000 euroa momentilla 25.10.03 Muiden tuomioistuinten toimintamenot.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman Osallistava ja osallistuva Suomi mukaan hallituskauden aikana turvataan järjestelmälliseen häirintään, uhkailuun ja maalittamiseen liittyvien rikosten torjuntaan ja selvittämiseen riittävät resurssit sekä osaaminen. Käsillä oleva hallituksen esitys on osa hallitusohjelmassa mainittuja toimia.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys**

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Säännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

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). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2).

Sananvapaus ei estä siihen sisältävien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan 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 väliä poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin painottanut, että esimerkiksi kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp., s. ks. myös PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II).

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on sananvapaus. Artiklan mukaan oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Artiklan 2 kohdan mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

EIT:n sananvapauden rajoittamista koskevasta ratkaisukäytännöstä ilmenee, että vihapuhe, joka saattaa loukata henkilöitä tai henkilöryhmiä, ei kuulu sananvapauden suojan piiriin (esimerkiksi Karatepe v. Turkki, 31.7.2007, kohta 25, Erbakan v. Turkki, 6.7.2006, kohdat 56 ja 57 ja Gündüz v. Turkki, 4.12.2003, kohdat 40 ja 41). EIT on maahanmuuttoon liittyvää poliittista kirjoittelua koskevassa ratkaisussaan asiassa Feret v. Belgia todennut, että rasistista syrjintää ja ulko-

maalaisvihaa tulee vastustaa niiden kaikissa muodoissa niin pitkälle kuin mahdollista ja silloinkin, kun puheella ei ole kehotettu ryhtymään mihinkään tiettyyn väkivaltaiseen tai muutoin rikolliseen tekoon (Feret v. Belgia, 16.7.2009, kohta 73).

Sananvapautta koskevan 10 artiklan 2 kappaleen mukaan vapauden käyttöön liittyy ”velvollisuuksia ja vastuuta”. Esimerkiksi rasistisia tai kansallissosialistisia mielipiteitä levittäneiden henkilöiden rankaisemista on pidetty mainittua kappaletta vasten oikeutettuna. Näissä asioissa tuomioistuin voi päätyä soveltamaan 17 artiklaa, jossa säädetään ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien väärinkäytön kiellosta (Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu). EIT on kuitenkin korostanut, että 17 artikla voi tulla sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti (Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uud. painos, Edita, Helsinki 2018, s. 872).

Laittoman uhkauksen syyteoikeuden muuttamista virallisen syytteen alaiseksi silloin, kun uhkaus kohdistuisi henkilöön hänen työtehtävänsä tai julkisen luottamustehtävänsä vuoksi, on perusteltua tarkastella ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua sananvapaudelle asetettavaa muodollisuutta, ehtoa, rajoitusta tai rangaistusta vasten. Koska laiton uhkaus on väkivallalla uhkaamista, se ei nauti sananvapauden suojaa, jolloin ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohta ei tulle lainkaan sovellettavaksi.

Sananvapauden vastapainona on tarkasteltava perustuslain 7 §:ää, jossa säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain säännös turvaa siinä mainittuja oikeushyviä julkisen vallan toimenpiteiltä ja edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan (PeVL 26/2014 vp., s 2. HE 309/1993 vp. s. 46/I). Mvös perustuslain 22 §:ssä säädetään valtion velvollisuudesta perusoikeuksien turvaamiseksi. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sekä perustuslain 22 §:stä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksistä on johdettavissa valtiolle positiivisia velvoitteita. EIT:n oikeuskäytännössä tapauksessa Özgür Gündem v. Turkki (2000) katsottiin hallitukselle syntyneen erityinen positiivinen velvollisuus ryhtyä tutkinta- ja suojelutoimenpiteisiin sanomalehteä ja sen toimittajia vastaan kohdistetun väkivalta- ja pelottelukampanjan vuoksi. Tätä velvollisuutta oli laiminlyöty 10 artiklan loukkauksen konstituivalla tavalla. Ks myös Manole ym. v. Moldova (2009), jossa EIT katsoi valtiolla olevan positiivinen velvoite huolehtia ensinnäkin siitä, että yleisöllä on pääsy puolueettomaan ja täsmälliseen tietoon sekä mielipiteiden ja kommenttien valikoimaan, joka heijastaa muun muassa maan poliittisten tulevaisuudennäkymien moninaisuutta, ja toiseksi siitä, että audiovisuaalisessa mediassa työskenteleviä toimittajia ja muuta henkilökuntaa ei estetä välittämästä näitä tietoja ja kommentteja. Valtion harkittavaksi jäävät ne keinot, joilla nämä tavoitteet saavutetaan (Pellonpää-Gullans-Pölönen-Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uud. painos, Edita, Helsinki 2018, s. 923).

Perustuslain 7 ja 22 § sekä edellä mainitut valtiolle asetettavat positiiviset velvoitteet suojata sekä henkilökohtaista turvallisuutta että sananvapauden käyttöä väkivallalta ja sen uhalta voivat olla merkityksellisiä laittoman uhkauksen syyteoikeutta koskevan ehdotuksen kannalta. Kyseessä olisivat toimet niin sanottua hiljennysvaikutusta (chilling effect) vastaan, jossa osa kansalaisista pidättyy osallistumasta julkiseen keskusteluun väkivallan uhan vuoksi. Velvoitetta va-

lita sananvapauden turvaamiseksi tiettyjä lainsäädännöllisiä keinoja kuten syyteoikeusjärjestelyjä ei kuitenkaan perustuslain velvoitteista tai ihmisoikeussopimuksesta ole johdettavissa. Esitys laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta on kuitenkin nähtävä toimenä niin sanottua hiljennysvaikutusta vastaan ja se toteuttaa siten perustuslain 7 ja 22 §:n mukaisia valtiolle asetettuja velvoitteita.

Esitys laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta toteuttaa lisäksi perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta, sillä esitys parantaisi työtehtäviä suorittavien suojaa laittoman uhkauksen tunnusmerkistön täyttäviltä teoilta työtehtäviä tehtäessä. Perustuslaissa säädetty velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta ulottuu kaikkiin riippumatta heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan syrjäntäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltä laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa. EIT:n käytännössä 14 artiklaan on liitetty myös prosessuaalisia aspekteja ja siihen on sisällytetty viranomaisten aktiivinen velvollisuus tutkia rikoksen mahdollisia rasistisia vaikutuksia (Secic v Kroatia no. 40116/02, 31.5.2007).

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 26 artikla sisältää laaja-alaisen ja itsenäisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksen valvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on katsonut tämän sopimusmääräyksen edellyttävän, että suojan syrjintää vastaan tulee kattaa viranomaistoiminta kokonaisuudessaan sekä yksityisten väliset oikeussuhteet keskeisillä elämäntilanteilla, kuten työ ja asuminen. Syrjityksi tulleella on sopimuksen 2 artiklan perusteella oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot.

Perustuslain 22 § julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja edellä mainitut kansainvälisten sopimusten vastaavat velvoitteet viranomaisten toimivelvollisuuksista sukupuolten yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esityksen kannalta merkityksellisiä. Esitys laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksesta toteuttaa myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain edellyttämää tasa-arvon edistämistä myös neutraalilta vaikuttavan lainsäädännön osalta. Väkivallan uhka tai sen pelko on erityisen merkittävä turvallisuutta vaarantava tekijä erityisesti eräillä naisvaltaisilla aloilla tai julkisuudessa esiintyviin taikka johtavissa asemassa oleviin naisiin kohdistuvana. Esitys on siten merkityksellinen edellä mainitulla tavalla tasa-arvon kannalta naisten asemaa tosiallisesti parantava toimenä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n taustana on ihmisoikeussopimuksen 6 artikla (HE 309/1993 vp., s.73/I), jonka 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (civil rights and obligations) tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Määräyksen sisältö ei kuitenkaan rajoitu vain siviilioikeudellisiin vaatimuksiin, sillä EIT on edellyttänyt oikeutta lainkäyttöpäätökseen myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Sopimusmääräys puhuu kuitenkin rikosasioiden osalta selkeästi syytetyn oikeudesta saada asiansa käsitellyksi eikä se sanamuotonsa ja vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti sovellu rikosasian asianomistajaan. Euroopan ihmisoikeussopimus ei takaa rikosasian asianomistajalle oikeutta saada esitutkinta suoritetuksi tai syyte nostetuksi toista henkilöä kohtaan joitakin henkilön hyvään maineeseen liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta (Helmerts v. Ruotsi, 29.10.1991, kohdat 27-30).

Perustuslain 21 §:ään ei sisälly nimenomaista viittausta rikossyytteen käsittelyyn. Säännöksellä on kuitenkin tarkoitettu kattaa edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten mukainen oikeus oikeudenkäyntiin, joten tämä oikeus tulisi koskemaan myös jokaisen rikossyytteen käsittelyä (HE 309/1993 vp., s 73/II) Sopimusmääräyksen edellä kuvatuista rajauksista johtuen perustuslain 21 § ei tätä taustaa vasten koskisi asianomistajan asemaa rikosasiassa. Tästä huolimatta muun muassa asianomistajan syyteoikeutta on oikeuskirjallisuudessa perusteltu usein oikeussuoja-funktiolla eli perustuslain 21 §:llä.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka (tässä) yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artikla täydentää sopimuksessa turvattuja materiaalisia ihmisoikeuksia määritteleviä sopimusartikloita edellyttämällä tehokkaita valtion-sisäisiä oikeussuojakeinoja (remedies) näitä oikeuksia koskevien loukkausten varalta.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että sanamuotonsa mukaan tulkittuna 13 artiklan voisi katsoa edellyttävän kotimaisten oikeuskeinojen olemassaoloa vain, milloin loukkauksen tapahtuminen on jo vahvistettu, eli muutoksenhakuvaihetta. Tällainen tulkinta olisi kuitenkin omiaan vähentämään artiklan merkitystä: oikeuskeinoja päinvastoin tarvitaan ennen muuta tilanteissa, joissa henkilö vasta tuntee oikeuksiaan loukatun. Toisaalta velvollisuus varmistaa oikeussuojatie kaikkien – täysin perusteettomienkin – ihmisoikeuksien loukkausta koskevien väitteiden varalta saattaisi merkitä valtiolle ja sen oikeuslaitokselle kohtuutonta raskautta.

Väitetyn loukkauksen luonteella ja vakavuudella on vaikutusta siihen, millaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää. 13 artikla saattaa vaatia myös asian tehokasta tutkintaa vastuullisten henkilöiden selville saamiseksi. Tapauksessa Aksoy v. Turkki (1996) tuomioistuin korosti perusteellisen syylliset henkilöt vastuuseen saattavaa tutkintaa 13 artiklan yhteydessä. Tuomioistuin viittasi siihen, että vaikka – toisin kuin on laita YK:n kidutuksenvastaisessa sopimuksessa – ihmisoikeussopimuksessa ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta tutkinnan suorittamiseksi, sellainen velvollisuus on osa 13 artiklan mukaista ”tehokasta oikeussuojakeinoa”. Tapauksessa Z ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2001), tuomioistuin viittasi edellä selostettuihin periaatteisiin. Se täsmensi kuitenkin, että milloin kysymys on viranomaisten laiminlyönnistä suojella yksilöä toisen yksityisen henkilön taholta tulevaa uhkaa vastaan – pikemminkin kuin viranomaisten tekemiksi väitetyistä surmaamisista tai pahoinpitelyistä –, ei 13 artikla välttämättä aina vaadi viranomaisaloitteista tutkintaa. Henkilöllä tulisi kuitenkin aina olla mahdollisuus käynnistää menettely vastuun määrittelemiseksi. (Pellonpää-Gullans-Pölönen-Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uud. painos, Edita, Helsinki 2018, s. 984).



Myös rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU johdantolauseessa 20 todetaan, että uhrin asema rikosoikeudellisessa järjestelmässä ja se, voiko uhri osallistua aktiivisesti rikosoikeudelliseen menettelyyn, vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen kansallisesta järjestelmästä riippuen, ja ne määräytyvät yhdellä tai useammalla direktiivissä kuvaillulla perusteella.

Asianomistajalla on jo nykyään käytössään sekä perustuslain että 13 artiklan edellyttämä tehokas oikeussuojakeino tutkinnan aloittamiseksi asiaomistajarikokseksi säädettyssä laittomassa uhkauksessa. Perustuslaista tai EIT:n oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä velvoitteita siitä, että oikeuden loukkauksen (tässä yhteydessä laittoman uhkauksen) tutkinnan tulisi olla viranomaisaloitteista eli tietty rikos säädetty virallisen syytteen alaiseksi. Yleisellä tasolla esityksen voidaan kuitenkin arvioida parantavan rikoksen uhriksi joutuneen oikeuden saatavuutta laittoman uhkauksen syyteoikeuden muutoksen johdosta.

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Siihen liittyvä, rikoslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mainitsema lievemman lain periaate on rikosoikeudellisten esitysten vakiintuneen tavan mukaan merkityksellinen uuden lain soveltamisen kannalta. Lievemman lain periaate edellyttää, että uutta, ankarampaa lakia sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin tekoihin.

Mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rikoslain (39/1889) 25 luvun 9 §, sellaisena kuin se on laissa 441/2011 seuraavasti:

#### 25 luku

#### **Vapauteen kohdistuvista rikoksista**

#### 9 §

#### *Syyteoikeus*

Syyttäjä saa nostaa syytteen tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syyteeseen pantavaksi taikka pakottamisen tai laittoman uhkauksen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

Syyttäjä saa lisäksi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtijä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä lapsen omavaltaisesta huostaanotosta, jos se olisi vastoin lapsen etua. Ennen syytteen nostamista on kuultava sen kunnan sosiaalilautakuntaa, jossa lapsella on asuinpaikka tai jossa lapsi oleskelee tai jolla muuten ilmeisesti on parhaat tiedot lapsesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 19.11.2020

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

## Laki

### rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rikoslain (39/1889) 25 luvun 9 §, sellaisena kuin se on laissa 441/2011 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

25 luku

#### Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §

*Syyteoikeus*

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta eikä pakottamisesta, ellei asianomistaja ilmoita sitä syytteeseen pantavaksi tai ellei laittoman uhkauksen tai pakottamisen tekemiseen ole käytetty hengenvaarallista välinettä taikka ellei erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä lapsen omavaltaisesta huostaanotosta, jos se olisi vastoin lapsen etua. Ennen syytteen nostamista on kuultava sen kunnan sosiaalilautakuntaa, jossa lapsella on asuinpaikka tai jossa lapsi oleskelee tai jolla muuten ilmeisesti on parhaat tiedot lapsesta.

*Ehdotus*

25 luku

#### Vapauteen kohdistuvista rikoksista

9 §

*Syyteoikeus*

Syyttäjä saa nostaa syytteen tuottamuksellisesta vapaudenriistosta, laittomasta uhkauksesta tai pakottamisesta vain, jos asianomistaja ilmoittaa rikoksen syytteeseen pantavaksi taikka pakottamisen tai laittoman uhkauksen tekemiseen on käytetty hengenvaarallista välinettä taikka jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamista.

*Syyttäjä saa lisäksi nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen työtehtävänsä vuoksi eikä rikoksentehtäjä kuulu työpaikan henkilöstöön. Syyttäjä saa nostaa syytteen laittomasta uhkauksesta myös, jos teko on kohdistunut henkilöön hänen julkisen luottamustehtävänsä vuoksi.*

Syyttäjä ei saa nostaa syytettä lapsen omavaltaisesta huostaanotosta, jos se olisi vastoin lapsen etua. Ennen syytteen nostamista on kuultava sen kunnan sosiaalilautakuntaa, jossa lapsella on asuinpaikka tai jossa lapsi oleskelee tai jolla muuten ilmeisesti on parhaat tiedot lapsesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20